

李肇偉





Digitized by the Internet Archive
in 2026

La Souveraineté Nationale d'après la Doctrine Politique de Sun-Yet-Sin

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 23 Février 1934, à 10 heures

PAR

LI CHAO-WEI

李肇偉

JURY... { Président : M. A. GUILLOIS, *Professeur et Doyen*
 { Suffragants { M. A. BLONDEL, *Agrégé*
 { M. P. SOUTY, *Chargé de cours*



DIJON

IMPRIMERIE DU PALAIS — M. PORNON

Place du Palais-de-Justice, 6, Rue Bouhier

1934

* 37080



*La Faculté n'entend donner aucune approba-
tion ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.*

PRÉFACE

Depuis plus de trente ans, SUN-YET-SIN a prêché la théorie du « Gouvernement complètement populaire », une véritable démocratie. Et depuis plus de vingt ans, la Chine vit sous un régime républicain. Or, on ne voit pas encore aujourd'hui les idées politiques de SUN-YET-SIN vraiment réalisées. Et beaucoup d'auteurs n'ont pas encore conçu parfaitement l'esprit de sa doctrine. Depuis quelques années, certains écrivains ont essayé d'en faire une étude plus savante, plus approfondie, en vue de la mettre en lumière. Mais ils ne sont parvenus qu'à en faire un exposé très sommaire.

Une étude approfondie demande naturellement beaucoup de temps et beaucoup de travail. Mon projet primitif était de traiter de « L'organisation politique et administrative d'après la doctrine politique de SUN-YET-SIN ». Le plan de ce travail aurait été divisé en quatre parties. La première aurait traité de la doctrine politique relative à la constitution, aux souverainetés nationales et au pouvoir du gouvernement. La seconde aurait exposé les organisations politiques et administratives, telles que les organisations de la politique du gouvernement central et local, et les organisations de l'administration du gouvernement central et local. La troisième aurait parlé de la justice, tant de la justice ordinaire que de la justice spéciale et du contentieux administratif.

Enfin, la quatrième aurait été une étude de droit constitutionnel comparé; j'aurais établi un parallèle entre la doctrine de SUN-YET-SIN et le système du gouvernement parlementaire français, celui du gouvernement présidentiel américain, celui du gouvernement directorial en Suisse, celui de la République allemande et celui de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

Les circonstances politiques m'obligeant à abréger le cours de mes travaux, je me vois contraint d'étudier seulement une des parties de la doctrine politique de SUN-YET-SIN, « La souveraineté nationale ».

Cette thèse se divise en sept chapitres, dans lesquels nous exposons avec précision et avec impartialité la souveraineté nationale d'après la doctrine de SUN-YET-SIN. Nous ajoutons en même temps à cet ouvrage le sommaire de la vie de SUN-YET-SIN.

Le contenu de ce livre s'inspire principalement des conférences sur « *Le Triple Démisme* » de SUN-YET-SIN, et de son ouvrage « *Les Principes fondamentaux de la Reconstruction Nationale* ». Nous citons encore d'autres discours politiques de SUN-YET-SIN relatifs aux souverainetés nationales. On peut remarquer des différences entre ces discours, entre les plus anciens et les plus récents; nous nous attachons surtout à ces derniers et à ceux contenus dans « *Le Triple Démisme* ». SUN-YET-SIN, on le sait, se déplace sans cesse, pendant toute sa vie, à cause des révolutions; sa pensée a évolué et il n'a pas eu le temps de mettre en forme logique ses opinions ni de prononcer d'une façon méthodique ses discours.

Empêché toujours par des circonstances inattendues, SUN-YET-SIN n'a jamais pu exposer au monde en détail ses idées politiques. Mais il nous a laissé la plupart de ses principes. C'est pourquoi, si l'on veut examiner à fond la doctrine politique de SUN-YET-SIN, on doit

essayer de la systématiser. C'est ainsi que nous parlons d'abord, selon la doctrine de SUN-YET-SIN, des systèmes actuels de la souveraineté nationale dans les principaux Etats constitutionnels modernes, et nous retenons ceux qui sont conformes à sa doctrine, les autres, nous les rejetons. Nous parlons d'abord des opinions favorables, ensuite des opinions opposées, relatives à la souveraineté nationale d'après chaque auteur. Après, nous parlons de SUN-YET-SIN.

En ce qui concerne les opinions favorables ou opposées, nous les exposons brièvement aux lecteurs de telle façon qu'ils puissent toutes les juger. Quant aux critiques, je les prends sous ma responsabilité.

J'ai toujours gardé le souci d'exposer aussi justement que possible une étude sincère de la doctrine politique de SUN-YET-SIN, afin que l'on puisse l'essayer dans la pratique et afin que les praticiens néophytes trouvent dans cet ouvrage des éléments indispensables. Tel est mon but principal.

15 Juillet 1933.

INTRODUCTION

Sommaire de la Vie de SUN-YET-SIN

Fondateur et Premier Président de la République Chinoise

SUN-YET-SIN, appelé SUN-MUN, né à Heuangshan (province de Kouangton, Chine), en 1866, et mort à Pékin, en 1925, fut le premier chef du mouvement révolutionnaire en Chine. Il renversa la dynastie de Tsing et proclama en 1912 la République Chinoise.

Avant de devenir le héros de la révolution, il s'était enfui au Japon sous le faux nom de TCHOU-CHAN, pour éviter les poursuites dirigées contre lui par le gouvernement monarchique chinois. Après la Révolution de 1912, en mémoire de TCHOU-CHAN, l'arrondissement où il naquit reçut son nom.

Pauvre pendant son enfance, SUN-YET-SIN avait accompagné son frère aîné à Hawaï pour y faire ses études; admirant l'excellente organisation de ce pays, il se promit de réformer la Chine plus tard.

Après son séjour à Hawaï, SUN-YET-SIN revint à Hong-Kong où il s'inscrivit à la faculté de médecine. Il termine ses études. Docteur en médecine, il ouvrit son cabinet de consultations successivement à Macao, à

Hong-Kong et à Canton, plutôt dans le but de propager ses idées révolutionnaires que de recevoir des hono-
raires. Dans son autobiographie, il dit : « Mes études de médecine terminées, j'ouvris successivement mon cabinet de consultations à Macao, à Hong-Kong et à Canton pour propager des idées révolutionnaires contre la dynastie de Tsing. » Il ajoute : « Je profitai des occasions pour faire semblable propagande dans les écoles. » Mais, en ce temps-là, très peu de personnes partageaient sa doctrine. « Avant 1885, quelques amis seuls croyaient à mon opinion », dit-il lui-même.

Puis il voyagea à Pékin et à Tietsing, se renseignant sur tout ce qui se passait à la Cour impériale et alla observer les points stratégiques du bassin de Yangjilung (au milieu de la Chine). Ensuite, arrivé à Hawaï et aux Etats-Unis, il y organisa des associations révolutionnaires (associations pour la résurrection de la Chine), ayant pour but de hâter la chute de la monarchie chinoise. Mais les adhérents de ces associations étaient encore peu nombreux.

En 1895, SUN-YET-SIN revint en Chine, ouvrit à Hong-Kong un magasin appelé « Kin-Huang » et organisa à Canton des associations d'études agricoles. En feignant de s'occuper d'affaires commerciales et agricoles, il importait clandestinement des armes destinées à servir ses desseins. Il avait pour collaborateurs : MM. TANG, YANG, WANG, TCHEN, LOU, TCHING, etc... Par suite d'une imprudence, les armes importées (600 revolvers) furent saisies par les douaniers. Alors la poursuite officielle amena la condamnation à mort des révolutionnaires arrêtés. Tel fut le premier échec éprouvé par SUN-YET-SIN dans les affaires politiques.

Après cet insuccès, SUN-YET-SIN alla au Japon et à Hawaï, et y développa les organisations révolutionnaires

chinoises (association pour la résurrection de la Chine). Puis il partit pour Londres en passant par New-York. L'ambassadeur de Chine à Londres attira par ruse, dans son hôtel, le chef des révolutionnaires, c'est-à-dire SUN-YET-SIN, et le séquestra (c'était en 1896, SUN-YET-SIN avait alors 31 ans). Ce dernier écrivit à son ancien professeur anglais de la faculté de médecine de Hong-Kong, M. James CANTLIE, pour lui demander de le délivrer. Finalement, SUN-YET-SIN fut remis en liberté (1).

Libéré et séjournant à Londres, SUN-YET-SIN étudia à fond les organisations politiques et sociales anglaises et publia sa doctrine démocratique du *Triple Démisme*, « *of the people, by the people, for the people* ». Le Triple Démisme comprend : le Démisme racial, le Démisme politique et le Démisme économique. La doctrine du Démisme politique est également désignée sous le nom de l'organisation et la séparation des cinq pouvoirs et des quatre droits de la souveraineté nationale. « La doctrine du Triple Démisme serait, dit SUN-YET-SIN, le moyen d'atteindre l'idéal démocratique. » Ce sont des idées politiques remarquables et rajeunies (2).

Après son séjour à Londres, SUN-YET-SIN repartit pour le Japon. Il se lia alors d'amitié avec les hommes politiques japonais, MM. JNOUIKAI et MIYSAKIJIZA, etc... En 1900, SUN-YET-SIN revint en Chine et organisa des révolutions à Hong-Kong; un de ses partisans, M. TCHING-SHI-LING, enrôla plus de dix mille hommes. Mais les armes et les munitions furent retenues par les douaniers anglais et M. TCHING-SHI-LING échoua dans cette révolte par suite du manque de munitions. Le Japonais, M.

(1) SUN-YET-SIN: *Le récit d'un danger à Londres*.

Cf. LINEGARGER: *Sun-Yet-Sin and the chinese recorder* (1923), p. 242 and s.

(2) SUN-YET-SIN: *La doctrine de Sun-Mun* (chapitre VIII).

JAMADALIANG, qui participait à la révolution, fut tué aussi par ordre de l'Empereur de Chine. Ce fut le deuxième échec de l'essai de révolution de SUN-YET-SIN.

Mais, à dater de ce moment, la plupart des étudiants chinois résidant en pays étrangers comprirent le patriotisme de SUN-YET-SIN et se rangèrent de son côté. Par exemple les étudiants MM. CHANG-FOU-CHUM, CHANG-TIA-SIAN, TIA-KIA-MUN et TCHEOU-YON, etc..., firent paraître des journaux pour la propagande des idées nouvelles et révolutionnaires. L'opinion publique chinoise devint de plus en plus favorable à la révolution politique projetée par SUN-YET-SIN. « Après mon premier échec révolutionnaire (1896), l'opinion publique de mon pays m'avait considéré comme un vagabond ou comme un malhonnête agitateur. Des injures m'étaient parvenues de toutes parts. Mais après l'échec de la révolution de 1900, on ne me reprocha plus ma conduite », dit SUN-YET-SIN dans son ouvrage « *La Doctrine de Sun-Mun* » (chapitre 8). A ce moment-là, des étrangers, notamment des Français et des Japonais, devinrent partisans de la révolution chinoise et aidèrent SUN-YET-SIN (3).

Après son deuxième échec, SUN-YET-SIN alla organiser des associations et des conférences révolutionnaires à Bruxelles, à Berlin, à Paris et à Tokio. Il déclara que, plus tard, en cas de réussite de la révolution, la Chine adopterait le régime républicain et prendrait le nom de République Chinoise. Au Japon, des associations révolutionnaires chinoises (désignées par le nom « Association pour la résurrection de la Chine », puis par le nom « Liges de l'Union ») (4), organisèrent une propagande de plus en plus puissante et le nombre des adhérents

(3) SUN-YET-SIN: *La doctrine de Sun-Mun* (chapitre VIII).

(4) SHU-MUN: *Annuaire de Sun-Yet-Sin*.

alla croissant. Le gouvernement monarchique chinois eut peur et sollicita du gouvernement japonais l'expulsion de SUN-YET-SIN.

Ayant quitté le Japon, SUN-YET-SIN alla en Annam (Indochine). Il y demeura pour diriger de loin des bandes de révolutionnaires qui avaient organisé des soulèvements à Wongkan, Yunlin, Waicheau, Chunnakwan et Hokeau. Ces mouvements révolutionnaires furent successivement réprimés, soixante-douze révolutionnaires importants et bien instruits y laissèrent leur vie; le gouvernement monarchique chinois obtint du gouvernement de l'Annam l'expulsion de SUN-YET-SIN. Voilà comment échoua ce patriote pour la troisième fois.

Ne pouvant plus rester en Indochine, SUN-YET-SIN alla aux Etats-Unis et en Angleterre et par des moyens diplomatiques, il acquit la sympathie de ces pays. Il fit interrompre la souscription à l'emprunt de deux cent millions de dollars, que le gouvernement monarchique chinois avait demandé aux banques des quatre grandes puissances. Il empêcha le Japon de porter secours au gouvernement monarchique chinois contre les révolutionnaires. Il obtint du gouvernement anglais l'abrogation de l'arrêté relatif à son expulsion (5).

A la date du 10 octobre 1912 (devenue la date de la fête nationale chinoise), au nom de SUN-YET-SIN, les révolutionnaires se soulevèrent à Outchang. La révolution réussit et l'empereur de Chine abdiqua. SUN-YET-SIN fut prié par ses partisans de revenir des Etats-Unis. Rentré en Chine, il réforma les associations révolutionnaires (Ligues de l'Union) et les réunit en un parti appelé « Komington ». Puis il fut élu Président de la République Chinoise par les représentants de différentes

(5) SUN-YET-SIN: *La doctrine de Sun-Mun* (chapitre VIII).

provinces et il fixa le siège du gouvernement de la République Chinoise à Nankin. La République Chinoise était établie.

Peu après, SUN-YET-SIN démissionna. Après sa démission, M. YUN-SI-KAI fut élu Président de la République à Pékin. (Il avait été ministre de la guerre sous l'Empire.) Après son élection, il retint tous les pouvoirs et, par un coup d'état, devint dictateur. Il fit assassiner M. CHONG-KIAO-YEN, partisan ardent et influent de SUN-YET-SIN.

Alors SUN-YET-SIN transforma le Komington en un parti appelé « Parti révolutionnaire armé de Chine ». Celui-ci reprit le nom de « Komington », parti révolutionnaire ayant pour chef SUN-YET-SIN (« Komington signifie parti révolutionnaire national), en vue de lever des armées contre le dictateur YUN-SI-KAI. Celui-ci mourut quatre mois après s'être proclamé empereur chinois. Après sa mort, M. LAI-YON-HONG fut élu Président de la République Chinoise.

M. LAI-YON-KONG fit dissoudre la Chambre d'une manière illégale. SUN-YET-SIN se dressa cette fois-ci contre LAI-YON-HONG afin de défendre la constitution proclamée. Il fut élu Président extraordinaire de la République Chinoise par les représentants de quelques provinces et organisa à Canton un gouvernement appelé « Gouvernement armé, défenseur de la Constitution ». Ainsi il y eut deux gouvernements distincts; le gouvernement de Canton ayant pour chef SUN-YET-SIN, et le gouvernement de Pékin ayant pour chef LAI-YON-HONG.

Sous les ordres de SUN-YET-SIN (Président extraordinaire du gouvernement de Canton), se placèrent deux généraux, LOK-VING-TING et CHANG-VING-NING. Ceux-ci, d'abord fidèles à SUN-YET-SIN, le trahirent plus tard. Par suite de la révolte de ces deux généraux, SUN-YET-SIN fut

obligé de quitter Canton. Il se retira à Changhaï et se mit à écrire des ouvrages tels que « *Les Principes fondamentaux de la Reconstruction Nationale* », « *La Doctrine de Sun-Mun* », « *Faire est facile, mais savoir est difficile* », etc...

Après la chute des deux généraux indiqués plus haut, SUN-YET-SIN quitta Changhaï pour revenir à Canton. En ce temps-là, LAI-YON-HONG donna sa démission des fonctions de président du gouvernement de Pékin. M. TCHAO-KUNG remplaça LAI-YON-HONG d'une manière illégale; aidé par le général WU-PAI-FOU, il prit de force le pouvoir exécutif. C'est pourquoi, après sa réélection à la tête du gouvernement de Canton, SUN-YET-SIN dirigea une armée contre TCHAO-KUNG. En dehors de ses occupations civiles et militaires, SUN-YET-SIN prononça souvent des discours sur les idées contenues dans ses ouvrages « *Le Triple Démisme* » et « *La constitution de cinq pouvoirs* ».

Après la chute de l'usurpateur TCHAO-KUNG, M. TCHOI-KI-CHOIN présida aux destinées du gouvernement de Pékin. Il pria SUN-YET-SIN de quitter Canton pour venir à Pékin, afin de discuter sur les affaires politiques. Espérant réaliser l'unification de la Chine par l'accord entre TCHOI-KI-CHOIN et lui, SUN-YET-SIN partit pour Pékin et il publia le point essentiel de ses idées: la nécessité urgente de convoquer l'Assemblée nationale en vue de constituer l'unité de la Chine. Malheureusement, à son arrivée à Pékin, il eut une violente crise de foie et en mourut, le 12 mars 1925, laissant au peuple chinois un émouvant testament concernant le règlement des affaires politiques.

SUN-YET-SIN avait travaillé énergiquement pendant quarante ans pour renverser l'empereur. Mais hélas, à sa mort, son idéal n'avait pas encore été complètement réalisé. Il dit, dans son testament: « Notre révolution

n'est pas terminée; mes camarades devront fournir beaucoup d'efforts. »

SUN-YET-SIN mourut à soixante ans, laissant ses enfants sans fortune. Parmi ses ouvrages, certains encore manuscrits furent anéantis dans l'incendie du palais présidentiel provoqué par CHAN-VING-MING, le général rebelle. Ses principaux écrits sont : « *Doctrine de Sun-Mun* », « *Méthodes employées pour renverser l'Empire* », « *Principes fondamentaux de la Reconstruction Nationale* », « *Plan de l'Industrie* », « *Problème concernant l'existence de la Chine* », « *L'éducation morale des militaires* », « *Notions de la Souveraineté nationale* », « *La Conférence de Sun-Yet-Sin* », « *Lettre à M. Ly-Hong-Tchang* » (premier ministre sous le règne de KUANG-SUI, roi de la dynastie de Tsing), « *Réforme du système monétaire* », « *Lettre à M. Inouikai* » (homme politique du Japon), « *Rêve de trente ans* », « *Récit de danger couru à Londres* », « *Le Triple Démisme* », « *La Constitution des cinq pouvoirs* ». Les deux derniers livres indiqués sont les meilleurs, et il en reste beaucoup à citer.

CHAPITRE I

Historique de la Souveraineté Nationale

1. - Définition

J.-J. ROUSSEAU dit: « Nous avons ici deux personnes morales très distinctes ; savoir, le gouvernement et le souverain, et par conséquent deux volontés générales, l'une par rapport à tous les citoyens, l'autre seulement pour les membres de l'administration. Ainsi, bien que le gouvernement puisse régler sa police intérieure comme il lui plaît, il ne peut jamais parler au peuple qu'au nom du souverain, c'est-à-dire au nom du peuple même; ce qu'il ne faut jamais oublier. » (6) SUN-YET-SIN dit: « Qu'est-ce que le Démisme gouvernemental ? (Démisme politique). Pour donner maintenant une explication du Démisme gouvernemental (pouvoir par le peuple), il faut d'abord savoir ce qu'est le peuple. En général, un ensemble de gens groupés et organisés s'appelle peuple. Et qu'est-ce que le pouvoir? C'est une force, c'est un influx. En réunissant les deux mots « peuple » et « pouvoir »,

(6) J.-J. ROUSSEAU: *Du contrat social* (Livre III, chap. V).

nous avons l'explication « pouvoir par le peuple » (démocratie), c'est-à-dire la force politique du peuple. Or, qu'est-ce qu'une force politique ? On l'appelle « Tcheng-The » dans la langue chinoise. Voici en deux mots le sens de ces caractères : « Tcheng » c'est la chose publique ; « The » c'est administrer ; administrer la chose publique, c'est la politique. Le pouvoir gouvernemental est la force d'administrer la chose publique. Si maintenant c'est le peuple qui administre les choses du gouvernement, on a ce qu'on appelle le pouvoir par le peuple » (7) (souveraineté nationale).

Voilà, d'après deux écrivains, la définition que nous pouvons trouver de la souveraineté nationale : le pouvoir de la nation de s'occuper des affaires politiques et de veiller au gouvernement.

2. - Les arguments favorables à la théorie de la souveraineté nationale.

a) Au point de vue de l'évolution sociale.

Autrefois le peuple était peu instruit. Il avait besoin d'un bon chef, représenté par un souverain sage et de bons ministres, pour traiter les affaires publiques. Il fallait une autorité royale ou impériale. En même temps les sages, en propageant la religion, faisaient régner l'ordre et la paix dans la société. Ainsi, on avait besoin de l'autorité royale et de l'influence religieuse pour organiser la société. Mais aux temps modernes, le peuple est

(7) SUN-YET-SIN : *Le Triple Démisme*. — Traduit par Pascal-M. d'ELIA S. J. (seconde partie, première conférence du Démisme politique) p. 154.

beaucoup plus instruit. Il faut qu'il dirige lui-même les affaires publiques. Il en est de lui comme d'un enfant qui, mineur, avait besoin de la tutelle paternelle et maternelle, mais qui, devenu majeur, doit diriger lui-même ses propres affaires.

b) Au point de vue politique.

Autrefois, sous la domination d'un souverain, la politique était dirigée par le roi seul ou par un petit nombre de gens privilégiés qui s'occupaient de leurs intérêts personnels plutôt que des intérêts publics. Aujourd'hui, c'est au peuple à s'occuper lui-même des affaires publiques. Instruit, il les connaît mieux que ne peut les connaître une seule caste privilégiée et peu nombreuse. Le gouvernement est un protecteur du peuple, puisque son pouvoir émane de lui. La souveraineté nationale est un moyen pour le citoyen de sauvegarder sa liberté et son égalité; en conséquence, tout citoyen doit avoir sa part de souveraineté nationale (8).

3. - L'évolution de la souveraineté nationale.

La théorie de la souveraineté nationale est originaire de l'ancienne Grèce et de l'Empire romain. Elle n'a commencé à triompher que vers la dernière moitié du XVIII^e siècle. En effet, en 1642, il y eut une révolution en Angleterre. Alors, Charles I^{er}, fils du roi anglais Jacques I^{er}, fut condamné à mort par l'assemblée anglaise et l'Angleterre

(8) HAURIU: *Précis élémentaire de droit constitutionnel* (1930), p. 55.

proclama la République. Puis on rétablit la royauté en faveur de Charles II. En 1647 fut édictée la « Convention du peuple » (*Agreement of the people*) fixant les droits de la nation. En 1689 fut publiée la « déclaration des droits » (*Bills of rights*) consolidant les droits du peuple. Ce fut la première fois que la souveraineté nationale triompha (9).

4. - L'influence de l'opinion de Montesquieu

En 1748, MONTESQUIEU publia son ouvrage « *L'esprit des Loix* », qui exposait les avantages de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il pensait que, sans cette séparation, il ne saurait y avoir de garantie pour les libertés des citoyens. Son opinion était en partie favorable à la théorie de la souveraineté nationale (10).

5. - L'influence de l'opinion de J.-J. Rousseau

En 1762, J.-J. ROUSSEAU publia son ouvrage « *Le Contrat social* ». Dans cet ouvrage, il soutient que les hommes ont contracté un accord pour établir une société, que le peuple doit exercer sa souveraineté dans l'intérêt de la société, que le gouvernement mandataire du peuple doit régler les affaires publiques d'une façon légale, que le peuple peut selon sa volonté restreindre le pouvoir du

(9) LOWES DICKINSON: *The development of parliament during the nineteenth century* (1895) (chap. II).

(11) MONTESQUIEU: *L'esprit des lois* (1758) (L. II, chap. II, III, IV et V; L. III, chap. III et IV; et L. XI, chap. VI).

gouvernement, l'étendre ou le retirer (11). Ainsi l'opinion de J.-J. ROUSSEAU soutenait la thèse de la souveraineté nationale; elle fut un puissant agent de la Révolution française de 1789.

6. - L'influence de la proclamation de l'indépendance Américaine.

En Angleterre, après les révolutions du XVIII^e siècle, la souveraineté nationale fut consolidée. Les impôts ne purent être perçus qu'après la décision favorable des représentants du peuple. A cette époque-là, les colonies anglaises d'Amérique eurent leurs propres assemblées législatives comme leur métropole. En 1763, à cause de la guerre anglo-française, les assemblées législatives de la métropole décidèrent qu'une partie des frais de la guerre serait à la charge des colonies anglaises d'Amérique. Celles-ci répondirent que, sans l'assentiment de leurs assemblées législatives, elles ne pouvaient accepter cette charge. Mais la métropole leur imposa par la force le paiement de l'impôt. Or les colonies anglaises d'Amérique avaient été organisées sur les principes de la souveraineté nationale et influencées par les idées de MONTESQUIEU et de J.-J. ROUSSEAU. Donc elles ne purent supporter l'oppression de la métropole. C'est pourquoi, en 1776, elles se révoltèrent pour conquérir leur autonomie. La déclaration de leur indépendance disait que les hommes sont nés libres et égaux; ils ont le droit de vivre, droit irrévocable, ainsi que le droit de jouir du bonheur

(11) J.-J. ROUSSEAU: *Le contrat social* (L. I, chap. VI et VII, et L. III, chap. 1).

résultant de leurs efforts. Pour protéger ces droits, on crée un gouvernement; celui-ci, mandataire du peuple, doit agir selon la volonté populaire, sinon il sera renversé pour être remplacé par un nouveau gouvernement. En 1783, par le traité de Versailles, l'Amérique du Nord fut reconnue pays indépendant. C'est là une victoire éclatante de la souveraineté nationale.

7. - La Révolution Française de 1789

Sous Louis XIV, le peuple français avait déjà souffert de l'arbitraire du monarque. Puis, sous l'influence des idées des philosophes comme MONTESQUIEU et J.-J. ROUSSEAU, l'esprit révolutionnaire se développa de plus en plus chez le peuple français. En outre, la proclamation de l'indépendance américaine activa le mouvement révolutionnaire en France. Enfin en 1789, la révolution éclata en France. Et l'idée de souveraineté nationale se répandit dans toute l'Europe. Des révolutions se succédèrent dans différents Etats européens. Aujourd'hui, la plupart des pays civilisés ont adopté la forme du gouvernement républicain, résultat le plus souvent de l'influence de la révolution française de 1789. L'article 3 de la « Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen » s'exprime ainsi : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation; nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

Nous verrons que la Révolution française de 1789 a eu pour but de donner au peuple la souveraineté nationale. Mais il est à remarquer qu'à cette époque ce but n'a été atteint qu'en partie, la volonté nationale n'a été exercée que d'une façon restreinte. (V. *infra*.)

CHAPITRE II

Critiques sur les manières d'exercer la souveraineté nationale dans différents pays.

1. - L'exercice de la souveraineté nationale dans différents pays reste partiel.

La souveraineté nationale ne s'exerce pas par le suffrage universel absolu dans tous les pays. Par exemple en France, bien que la Déclaration des droits de 1789 assure aux citoyens la liberté et l'égalité, elle ne s'occupe pas des femmes sur ce point. Celles-ci sont écartées de la politique. Or, quand on dit: « la souveraineté nationale », il faut répartir d'une façon égale les droits politiques entre les hommes et les femmes. Il est illogique de faire représenter les femmes par les hommes au point de vue de la participation à la politique. Ainsi, au XVIII^e siècle, l'exercice de la souveraineté nationale fut restreint; de plus au XVIII^e et même au XIX^e siècle, non seulement les femmes n'eurent pas de droit politique, mais encore les hommes n'en eurent qu'un nombre très limité.

(Exemple: suffrage limité par les conditions d'âge et de cens.) Les Chartes de 1814 et de 1830 semblent relativement plus libérales au point de vue du droit électoral. Mais il faut remarquer que, dans la Charte de 1814, les conditions d'âge et de cens étaient encore sévères. Pour être électeur, il fallait être âgé de 30 ans et payer chaque année 300 francs d'impôt foncier (art. 35 à 53). Dans la Charte de 1830, il fallait, pour être électeur, être âgé de 25 ans et payer annuellement 200 francs de contributions directes (loi du 19 avril 1831, art. 1^{er}). Sous le régime censitaire, la majorité des citoyens ne pouvait pas participer à la politique.

2. - L'exercice de la souveraineté nationale dans différents pays reste incomplet.

En France, la Déclaration des droits de 1789 n'octroie au peuple que le droit de suffrage, elle ne lui donne ni le droit de révocation, ni le droit d'initiative des lois, ni le droit de référendum. En Suisse, l'exercice de la souveraineté nationale est plus complet. En effet, le peuple a le droit de suffrage et le droit de révocation; il a aussi le droit de référendum depuis les constitutions de 1803 et 1848, et la révision constitutionnelle de 1874; et le droit d'initiative des lois fut accordé depuis 1845 aux citoyens du canton de Vaud, puis aux habitants des autres cantons. Mais le droit de révocation ne s'applique qu'aux membres législatifs dans certains cantons; en 1872, une proposition de loi, consistant à introduire ce régime dans la constitution de l'Etat fédéral suisse, n'a pas été votée. Et il existe encore beaucoup de restrictions. (V. chapitres IV, V. VI et VII.)

Dans l'Amérique du Nord, on a aussi adopté le régime des quatre droits en faveur du peuple: 1° le droit de suffrage, 2° le droit de révocation, 3° le droit d'initiative des lois, 4° le droit de référendum. Mais il existe aussi beaucoup de restrictions, et ce régime ne s'applique qu'à certains Etats particuliers (V. chapitres IV, V, VI et VII.) Ainsi l'exercice de la souveraineté nationale est incomplet dans plusieurs pays.

CHAPITRE III

La Théorie de la souveraineté nationale de Sun-Yet-Sin

*(La Théorie des quatre droits s'exerçant d'une façon
universelle et complète.)*

1. - Définition.

Les quatre droits sont : le droit de suffrage, le droit de révocation, le droit d'initiative des lois et le droit de référendum.

Le droit de suffrage est le droit pour le peuple d'élire des députés ou d'autres fonctionnaires et juges, etc...

Le droit de révocation est le droit pour le peuple de révoquer des députés, des fonctionnaires et des juges ayant commis des fautes graves dans l'exercice de leurs fonctions.

Le droit d'initiative des lois est le droit pour le peuple de proposer des lois ou des revisions constitutionnelles.

Le droit de référendum est le droit pour le peuple d'approuver ou rejeter une loi ou un projet de loi déjà

élaboré par les assemblées législatives ou qui a fait l'objet d'une initiative populaire.

Constatant que l'exercice de la souveraineté nationale dans la plupart des pays est restreint et incomplet, SUN-YET-SIN voulait faire exercer par le peuple, d'une façon universelle et complète, les quatre droits précités.

Il faut remarquer que la théorie de la souveraineté nationale soutenue par SUN-YET-SIN n'est pas semblable à celle de J.-J. ROUSSEAU. Celui-ci base sa théorie sur l'idée que liberté et égalité sont les attributs innés de l'homme. SUN-YET-SIN, au contraire, voit dans ces droits le résultat de l'évolution sociale. « L'œuvre la plus importante publiée par J.-J. ROUSSEAU, dit-il, pendant toute sa vie, sur les idées démocratiques, c'est le « *Contrat social* ». La théorie maîtresse du « *Contrat social* » est basée sur cette affirmation que les hommes naissent avec le droit de liberté et d'égalité et que ce sont des droits que tout homme reçoit de la nature. Seulement l'homme, par la suite, a renoncé à ces droits naturels. C'est pourquoi cette théorie consiste à dire que la démocratie est naturelle. Or, la théorie de l'évolution historique affirme au contraire que la démocratie n'est pas une chose naturelle, mais qu'elle provient des circonstances et des « courants des choses »... Mais nous autres, qui sommes pro-démocrates, nous n'avons pas besoin de commencer par la théorie. Les doctrines qui ont cours dans le monde partent tout d'abord des faits, et puis se formulent en théories; on ne va pas de la théorie aux faits. » (12)

(12) SUN-YET-SIN: *Le Triple Démisme*. — Traduit par Pascal d'ELIA S. J. (Seconde partie, 1^{re} conférence du Démisme politique), p. 175 et s.

2. - L'exercice complet de la souveraineté nationale au moyen des quatre droits.

D'après la théorie de SUN-YET-SIN, la souveraineté nationale sera exercée d'une façon complète, au moyen des quatre droits indiqués plus haut. Le peuple pourra choisir et révoquer ses représentants et ses fonctionnaires, il pourra proposer de bonnes lois et attaquer les lois mal faites (13). Le peuple jouira d'une souveraineté nationale complète.

3. - L'exercice universel des quatre droits.

D'après la théorie de SUN-YET-SIN, les quatre droits doivent être exercés par les citoyens sans distinction de sexes, ni de classes. L'homme ne peut représenter la femme pour la vie politique. Il faut que la femme y participe elle-même (14). Ainsi l'exercice de la souveraineté nationale est universel.

Nous allons étudier les quatre droits dans leurs détails et leur exercice universel.

(13) SUN-YET-SIN: *Le Triple Démisme* (Sixième conférence du Démisme politique).

(14) *L'ouvrage des discours de Sun-Yet-Sin* (Chapitre « les femmes doivent comprendre le Triple Démisme »).

CHAPITRE IV

Le Droit de Suffrage

1. - Définition.

Le droit de suffrage est la faculté qu'ont les citoyens de choisir leurs représentants pour régler les affaires publiques.

Les juristes ont des opinions différentes en ce qui concerne ce droit.

Première opinion. — Le droit de suffrage est un droit naturel du citoyen. Il est inné, c'est-à-dire qu'il n'est pas donné par la constitution; il existe avant celle-ci. C'est la théorie de J.-J. ROUSSEAU (15). Deux conséquences découlent de cette opinion:

1° Sauf des exceptions rares (incapables, criminels, fous, etc.), tous les citoyens doivent avoir le droit d'élire. C'est le suffrage universel.

(15) J.-J. ROUSSEAU : *Contrat social*, L. III, chap. XIII, et L. IV, chap. I).

CARRE DE MALBERG : *Théorie générale de l'Etat* (1922), T. II, p. 424 et s.

2° Puisque le droit de suffrage appartient aux citoyens, ceux-ci ont la faculté de participer ou non à l'élection. C'est le vote facultatif. On aboutit donc au système du suffrage facultatif et universel.

Deuxième opinion. — Le droit de suffrage est un devoir du citoyen. Ce devoir doit être rempli par certains citoyens et non par tous. Par exemple, pour être électeur, il faut remplir les conditions de possession d'un bien et d'instruction. En d'autres termes, les personnes riches ou instruites ont seules le droit d'élire. Ces personnes, pense-t-on, s'intéressent aux affaires publiques et aiment l'ordre public plus que les pauvres; instruites, elles distinguent le bien du mal. Enfin, ce droit de suffrage est un droit servant à récompenser ceux qui sont riches et qui ont des impôts à payer. Ainsi les riches seuls ont le droit d'élire. La conséquence de cette opinion est la suivante : le droit de suffrage doit être réservé à la classe fortunée.

Troisième opinion. — Le droit de suffrage est à la fois un devoir et un droit. Il est un droit, car il est une liberté publique; il est un devoir, car tout citoyen doit participer aux affaires de l'Etat en élisant un représentant. (Certes, il y a des exceptions, les incapables, les criminels, les fous doivent être écartés du droit de suffrage.) De cette opinion est né le système du suffrage universel et obligatoire.

Remarque: SUN-YET-SIN est évidemment favorable au droit de suffrage, seulement, il l'appuie sur d'autres arguments. Il affirme que le droit de suffrage provient des circonstances économiques et sociales. (Voir *supra*, chapitre III, paragraphe 1^{er}.) De cette opinion est aussi né le système du suffrage universel et obligatoire. (Voir *infra*, paragraphe 4.)

2. - Théorie du suffrage universel.

Le suffrage universel est un régime électoral où tout citoyen est investi du droit de vote, excepté les mineurs, les criminels et les fous. Autrefois, la femme était exclue de l'électorat, l'homme seul avait le droit de vote. Depuis peu, certains pays ont accordé aux femmes le droit de vote. Mais nombreux sont encore ceux où règne un soi-disant suffrage universel et qui refusent au sexe féminin cette participation au gouvernement. Or, dans le véritable suffrage universel, on ne peut admettre cette exception (16).

3. - Théorie du suffrage limité

Le suffrage limité est un régime électoral où le droit de vote est réservé à certaines classes de citoyens. Dans ce système, les conditions essentielles pour être électeur sont au nombre de trois : la fortune, l'instruction et le sexe masculin.

a) *Condition de la fortune.* — Les uns disent que les riches payent des impôts. Pour les récompenser de leurs services, l'Etat leur accorde le droit de vote. D'autres basent leur thèse en déclarant : ayant les moyens de s'instruire, les riches sont en général moins ignorants que les pauvres, par conséquent plus capables d'exercer leur droit d'élire des représentants. Pour certains encore, le

(16) KIJINOZAKUZO: *Théorie du suffrage universel.*
BINOBSTAZJI: *L'idée générale du droit de suffrage.*

fait que les riches aiment garder leurs biens, est une garantie d'ordre et de tranquillité pour le pays. Il est donc bon pour toutes ces raisons que la classe fortunée ait le privilège du droit de vote.

b) *Condition de l'instruction.* — Le vote est une fonction sociale. Pour voter, c'est-à-dire pour remplir cette fonction, il faut avoir de l'instruction. Si l'on est ignorant, on la remplira mal. Donc il faut accorder le droit de vote aux gens instruits.

c) *Condition du sexe masculin.* — Avant la guerre de 1914-1918, dans la plupart des pays, la femme n'avait pas le droit de vote. Le soi-disant suffrage universel n'admettait que les hommes comme électeurs. Après la guerre de 1914-1918, les choses sont restées dans cet état dans plusieurs pays. On objecte aux femmes leur constitution plus faible, leur faiblesse intellectuelle, les empêchements qui peuvent provenir de la venue des enfants, le fait de ne pas avoir payé leur tribut au pays. En un mot, on les juge incapables de bien régler les affaires politiques. L'homme et la femme ont chacun leur nature propre et leurs qualités particulières. Considérant les avantages de la division du travail, il faut que l'homme seul s'occupe des affaires politiques et que les femmes restent au foyer.

Remarque.— En Russie, les conditions pour être électeur ne sont ni la fortune, ni l'instruction, ni le sexe masculin. La seule condition exigée est le travail. Les travailleurs âgés de 18 ans ont le droit de voter. Les personnes oisives sont seules écartées (17).

(17) La constitution de l'U. R. S. S. du 10 juillet 1918, révisée le 11 mai 1925 et le 18 mai 1929, art. 68 et 69.

4. - Le système du suffrage d'après la doctrine de Sun-Yet-Sin

Le régime électoral professé par SUN-YET-SIN ne tient pas compte des conditions de la fortune, de l'instruction et du sexe masculin.

Tout citoyen, selon SUN-YET-SIN, a le droit de voter. SUN-YET-SIN dit: « Le peuple, à l'égard de la politique de son arrondissement, a le droit de vote direct » (18). Dans son ouvrage intitulé « *Les Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* », il déclare: « Le citoyen de l'arrondissement, complètement autonome, a le droit d'élire » (Art. 9). Ainsi ce système est le suffrage universel véritable sans distinction de sexe. SUN-YET-SIN dit encore: « Sous la dynastie de Tsing, les empereurs autocrates ne permettaient pas à leurs sujets de s'occuper de la politique. Mais, depuis la fondation de la République Chinoise, le peuple dirige le gouvernement. Notre population compte 400.000.000 d'âmes. Supposons que la moitié de cette population soit du sexe féminin. Il faut que ce nombre considérable d'êtres féminins participent aussi à l'élection, car les affaires publiques doivent attirer l'attention des citoyens de tout sexe. » (19).

Il faut remarquer qu'il existe une nuance entre le suffrage universel des pays européens et celui qui a été prêché par SUN-YET-SIN. En effet, dans le suffrage universel des pays européens, les électeurs sont en général éligibles, tandis que, dans le système de SUN-YET-SIN, les

(18) SUN-YET-SIN: *Autobiographie de Sun-Mun*.

SUN-YET-SIN: *Doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

(19) L'ouvrage de discours de SUN-YET-SIN (chapitre « Les femmes doivent comprendre le Triple Démisme »).

électeurs, en principe, ne le sont pas. SUN-YET-SIN dit : « Le suffrage universel qui exige plusieurs conditions pour être électeur n'est pas bon. Pour qu'il soit bon, il faut plutôt exiger plusieurs conditions pour être éligible. Mais la question se pose de savoir quelles sont les conditions convenables pour être éligible. A mon avis, il faut qu'elles soient de nature à pouvoir donner à l'Etat des fonctionnaires honnêtes et capables. » (20).

Telles sont les tendances et la doctrine de SUN-YET-SIN. Il faut en étudier les points suivants :

- I. — Le droit des électeurs;
- II. — L'organisation du corps électoral;
- III. — La circonscription électorale;
- IV. — Le mode d'élection;
- V. — Le contentieux électoral.

I. — LE DROIT DES ELECTEURS

Nous parlons du système de SUN-YET-SIN et nous donnerons en même temps des notions générales sur le droit des électeurs de certains pays. Les Etats constitutionnels ont adopté un ou plusieurs des systèmes suivants:

- a) Vote égalitaire;
- b) Vote cumulatif;
- c) Vote direct;
- d) Vote indirect;
- e) Vote facultatif;
- f) Vote obligatoire.

(20) SUN-YET-SIN; *Le Triple Démisme* (5^e conférence du Démisme politique).

a) *Vote égalitaire*. — Dans ce système, chaque électeur jette dans l'urne un bulletin où il a inscrit le nom du candidat choisi. Chaque vote a la même valeur. La plupart des pays modernes ont adopté ce système.

b) *Vote cumulatif*. — Le droit d'élire n'est pas égal pour tous les électeurs. Ainsi en Belgique, de 1893 à 1919, pour élire les députés, on a appliqué le vote cumulatif : un électeur qui possédait des qualités particulières avait le droit de mettre plusieurs bulletins électoraux dans l'urne. En Prusse, avant la guerre de 1914-1918, un bulletin, mis dans l'urne par un électeur ayant une situation élevée, produisait un effet une ou plusieurs fois plus grand qu'un bulletin ordinaire. Maintenant, la plupart des pays ont abandonné ce système pour adopter celui du vote égalitaire. Mais il est à remarquer que l'Angleterre maintient encore l'application du vote cumulatif; chaque universitaire jouit du droit d'élire dans un corps électoral local et, de plus, dans un corps électoral composé d'universitaires.

A l'égard du système du vote égalitaire et de celui du vote cumulatif, quelle est l'attitude de SUN-YET-SIN ? Evidemment, celui-ci ne veut pas adopter ce dernier, qui est contraire à l'égalité des citoyens devant le droit d'élire; il adopte le système du vote égalitaire. SUN-YET-SIN dit : « Le Démisme politique est pour soutenir l'égalité du peuple en vue de la politique » (21). En Chine, sous l'influence des pensées de SUN-YET-SIN, on a pratiqué en 1921 le vote égalitaire pour l'élection des députés composant l'assemblée des représentants du peuple.

c) *Vote direct*. — Dans ce système, le peuple élit di-

(21) SUN-YET-SIN: *Le Triple Démisme* (2^e conférence du Démisme politique).

rectement les députés et les fonctionnaires. Il n'a pas besoin d'intermédiaires qui exerceraient le droit électoral à sa place. Ce système est généralement adopté dans tous les pays. Ce n'est que dans des cas très rares qu'on a recours au vote indirect pour élire le président et les sénateurs.

d) *Vote indirect.* — Dans ce système, le peuple élit d'abord des électeurs. Ensuite ceux-ci désignent à leur tour des députés ou des fonctionnaires. Le vote indirect peut être à trois degrés: par exemple, en France, l'élection des sénateurs (22). Les partisans du vote indirect soutiennent que ce système évite les inconvénients du suffrage direct, car, disent-ils, les électeurs du premier degré sont en général peu instruits et par conséquent incapables de bien choisir les fonctionnaires. Ceux du second degré paraissent plus capables de remplir les conditions d'instruction nécessaires pour ce choix.

Mais les adversaires du système indirect objectent que les électeurs du second degré sont peu nombreux et que les partis politiques peuvent les corrompre plus facilement. De plus, le peuple qui ne peut pas élire directement ses fonctionnaires, éprouve peu d'intérêt à s'occuper des affaires publiques. A cause de cela, les partis politiques font moins de propagande dans le système direct, d'où une éducation politique moins étendue dans la masse de la nation.

SUN-YET-SIN établit un régime intermédiaire entre ces deux systèmes; ainsi, pour l'élection des fonctionnaires locaux, il adopte le système direct (23). Là encore, il suit

(22) Election des délégués sénatoriaux par les conseils municipaux (art. 2 de la loi du 2 août 1875 et art. 8 de la loi du 9 décembre 1884).

(23) SUN-YET-SIN: *Autobiographie de Sun-Mun*.
SUN-YET-SIN: *Doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

« *Les Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* » (art. 9). On agit de même pour l'élection du président de la République et des députés. Mais les autres fonctionnaires du gouvernement central sont élus par le système indirect (art. 24 et 25 des « *Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* »).

Ainsi SUN-YET-SIN adopte le système indirect pour l'élection de certains fonctionnaires du gouvernement central. Il semble qu'il veuille ni déranger le peuple par de fréquents votes directs, ni faire dépenser trop d'argent pour les frais d'élection. Il faut noter que le système indirect adopté par SUN-YET-SIN est à deux degrés et non pas à trois degrés. Car un certain nombre de fonctionnaires du gouvernement central, énumérés dans « *Les Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* », doivent être élus par les membres de l'Assemblée des représentants du peuple. Et ces membres sont directement élus par le peuple (art. 14 et 24).

Il faut remarquer que l'Assemblée des représentants du peuple, d'après la doctrine de SUN-YET-SIN, est une assemblée d'autorité composée des représentants du peuple. Elle n'est pas une assemblée législative comme cela existe dans la plupart des pays constitutionnels. Elle n'est pas non plus une assemblée exécutive, ni judiciaire. Sa fonction consiste à exécuter le pouvoir suprême du peuple. Elle est une assemblée élue directement par lui (art. 14 des « *Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* »). Elle a, à l'égard des fonctionnaires du gouvernement central, le droit d'élection et le droit de révocation; à l'égard des lois du gouvernement central, le droit d'initiative et le droit de référendum (art. 24 des « *Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* »).

e) *Vote facultatif*. — Dans ce système, l'électeur peut,

à sa volonté, voter ou non. Les partisans de cette théorie, influencés par la doctrine de J.-J. ROUSSEAU, soutiennent que le droit d'élire est un droit inné pour chaque citoyen. Il ne lui est pas accordé par l'Etat. Par conséquent, chaque citoyen est libre d'exercer ou non ce droit; l'Etat ou la loi ne peut l'obliger à voter. La plupart des pays modernes ont adopté le système de vote facultatif.

f) *Vote obligatoire*. — L'électeur est alors obligé de voter, sous peine de punition légale. La Suisse et la Belgique ont adopté ce système longtemps avant les autres pays. Dans les Etats allemands de Baden et de Bavière et dans les Etats de l'Amérique centrale et australe, il est également en vigueur. Les mesures prises pour réprimer l'abstention sont différentes d'un pays à l'autre (amende, suspension du droit politique, etc...).

Les partisans du vote obligatoire soutiennent que le vote est une fonction que chaque citoyen est obligé de remplir, et que cette fonction est une condition essentielle de la démocratie, tout citoyen devant diriger son attention vers les affaires publiques. Si la loi n'intervient pas pour réprimer les abstentions, tout citoyen pourrait ne pas aller voter; en d'autres termes, ce ne serait pas un pays démocratique. D'ailleurs, sans le régime obligatoire, les abstentions seraient nombreuses; les députés ou les fonctionnaires, élus ainsi par un petit nombre de votants, ne représenteraient pas la majorité de la population, ce qui serait contraire au but du régime représentatif et du suffrage universel.

Mais les adversaires du vote obligatoire répliquent que si la loi peut obliger les citoyens à voter, elle ne peut les empêcher de jeter des bulletins blancs dans les urnes. Par conséquent, le système obligatoire peut ne pas atteindre le but visé. Et si les abstentions sont trop nombreuses,

les tribunaux arriveront-ils à les réprimer toutes ? Certainement non, dans la pratique. Ainsi le régime obligatoire resterait à l'état de théorie.

SUN-YET-SIN semble partisan du régime obligatoire ; il dit : « Comprendre et pratiquer le Triple Démisme est une obligation des citoyens chinois envers l'Etat » (24). Or le droit de suffrage est une partie du Démisme politique, ce dernier étant une partie du Triple Démisme. Voter est une obligation pour tous les citoyens.

II. — L'ORGANISATION DU CORPS ÉLECTORAL.

Certains corps adoptent le régime de la représentation territoriale, d'autres celui de la représentation professionnelle.

A) — REPRÉSENTATION TERRITORIALE. — Elle consiste à diviser le pays en circonscriptions dont chacune forme un corps électoral. Au début, pour l'exercice du droit de suffrage, c'est le système qui a été appliqué. Maintenant encore, beaucoup de pays l'emploient.

B) — REPRÉSENTATION PROFESSIONNELLE. — Elle consiste à former des corps électoraux par des représentants des syndicats professionnels. En Russie Soviétique, la représentation professionnelle est appliquée (constitution du 31 janvier 1924, art. 9). Après le vote de la constitution de 1919, l'Allemagne a adopté elle aussi ce système. Mais il y a une différence entre l'application de ce système en Allemagne et en Russie. En effet, en Allema-

(24) L'ouvrage de discours de SUN-YET-SIN (chapitre « Les femmes doivent comprendre le Triple Démisme »).

gne, ce système ne s'applique qu'à l'élection des membres du Conseil Economique d'Empire et des Conseils Economiques de Districts (voir la Constitution de l'Allemagne du 22 août 1919, art. 65) (25). En Russie Soviétique, l'application de ce mode d'élection est générale.

Doctrines sur la représentation professionnelle. — Parmi ces doctrines, deux sont importantes: 1° doctrine de DUGUIT; 2° doctrine de COLE.

1° *D'après Duguit.* — L'assemblée législative doit avoir pour membres ceux qui représentent les citoyens isolés et ceux qui représentent les groupes professionnels. Ceux qui représentent les citoyens isolés (sénateurs) peuvent avoir été élus au moyen du système de représentation territoriale; ceux qui représentent les groupes professionnels (députés) doivent avoir été élus au moyen du système de représentation professionnelle (26).

2° *D'après Cole.* — L'assemblée législative doit comprendre deux chambres: la chambre politique et la chambre économique. La première ferait les lois relatives à la vie politique, ses membres seraient élus au moyen du système de la représentation territoriale. La deuxième ferait les lois financières, ses membres seraient élus par les groupes professionnels (27).

Les partisans du régime de la représentation professionnelle soutiennent qu'autrefois, la population se groupait à tel ou tel endroit pour les causes suivantes: même

(25) On dit que le Conseil Economique d'Empire en Allemagne peut être considéré comme une seconde chambre. Car il a le droit d'initiative des lois financières. (Voir: *Le droit constitutionnel comparé*, par S. K. WONG, 1930, p. 286.)

(26) DUGUIT: *Traité de droit constitutionnel*, 2 édit., T. II, p. 596 et s.

(27) COLE: *Social Theory* (1919) (chap. VIII).

famille, avantages géographiques... Aujourd'hui, les communications sont faciles, la manière de vivre a changé. C'est l'élément économique qui domine. Donc il faut, pour l'élection des députés adopter le système de la représentation professionnelle, pour que l'organisation des chambres s'adapte aux besoins sociaux. Il est à remarquer également que les syndicats se développent de jour en jour et que leur puissance croissante attire l'attention des autorités gouvernementales de tous les pays. Par exemple, les conférences fréquentes des syndicats des travailleurs en Angleterre et aux Etats-Unis exercent une grande influence sur l'opinion publique. Si l'on empêchait ces syndicats d'envoyer des représentants aux chambres, celles-ci, dépourvues d'éléments économiques, ne pourraient plus représenter qu'une partie de la population et non pas toute la nation entière. Par cela même elles s'affaibliraient et s'écrouleraient. Donc, si l'on veut maintenir le système du gouvernement représentatif et démocratique, il faut introduire les éléments économiques que sont les représentants des syndicats. Telle est la thèse du syndicalisme (28).

De plus, le rôle essentiel des chambres est de confectionner des lois s'adaptant aux besoins sociaux. Or, dans la société, où il y a différentes professions, il faut des lois s'adaptant à celles-ci. Seuls des représentants compétents peuvent les préparer. Il en résulte que le système de représentation professionnelle est nécessaire (29). En

(28) ESMEIN et NÉZARD: *Droit constitutionnel français et comparé* (1928), T. I, p. 333 et s.

HAURIOU: *Précis élémentaire de droit constitutionnel* (1930), p. 209 et s.

BRYCE: *Modern democracies* (1921), chap. « The Decline of legislatures ».

(29) BRYCE: *Modern democracies* (1921), vol. II, p. 347 et s.

1897, Charles BENOIST a proposé d'adopter le système de représentation professionnelle (30).

Les adversaires de ce système disent ceci : Il est vrai que les représentants envoyés par les syndicats ont certaines connaissances techniques, mais ils n'ont pas toutes les connaissances. Ainsi la représentation professionnelle ne peut résoudre le problème de la confection des lois s'adaptant aux besoins sociaux. De plus, les représentants de tel ou tel syndicat ne s'occuperaient que de leurs intérêts, laissant de côté les intérêts généraux du pays entier. Il y aurait des luttes entre les représentants des divers syndicats à cause de leur opposition. Ainsi, à l'intérieur des chambres mêmes, le désaccord se produirait beaucoup plus fréquemment que si l'on adoptait le système de représentation territoriale. Les députés d'une circonscription territoriale n'ont qu'un but vague : faire du bien au pays. Il n'en est pas de même des autres, qui ont un but presque exclusif : s'occuper de l'intérêt du syndicat qui les a élus. De plus, les chambres se divisent en plusieurs petits groupes; elles se démembrent (31). Enfin, les représentants des différents corps de métiers auraient en général un esprit conservateur faisant obstacle au progrès social en voulant conserver leurs habitudes professionnelles. C'est ce que pense GRAHAM WALLAS; il a démontré que les syndicats ou *Guild* du Moyen Age avaient disparu à cause de leur routine. Il dit également qu'en Angleterre les syndicats d'officiers, de médecins et d'avocats font obstacle aux progrès de ces professions (32).

(30) Charles BENOIST: *La crise de l'Etat moderne* (1897).

(31) LASHI: *Grammar of politics* (1925), p. 72 and s.

(32) GRAHAM WALLAS: *Our social heritage* (1921), chap. V and VI.

SUN-YET-SIN semble adopter le système de représentation professionnelle. Il dit: « Depuis des milliers d'années la population chinoise est en général composée d'un grand nombre de cultivateurs. La situation de ceux-ci est malheureuse. Si chaque arrondissement de la Chine ne mettait pas en pratique le Démisme économique pour améliorer leur situation, ceux-ci seraient constamment malheureux. Pour améliorer leur situation, il faut que les syndicats agricoles envoient des représentants aux chambres pour discuter sur l'amélioration de l'agriculture » (33). Il en est de même pour les syndicats des autres catégories d'ouvriers ; eux aussi enverront des représentants aux chambres (art. 2 des « *Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* »). En 1921, la Chine a accepté l'opinion de SUN-YET-SIN pour l'élection de l'Assemblée des représentants du peuple, c'est-à-dire le système de représentation professionnelle. Il est à remarquer que le système de SUN-YET-SIN relatif à la représentation professionnelle diffère de celui appliqué en Russie Soviétique et en Allemagne. Chez les Soviets, les syndicats de travailleurs seuls sont admis à envoyer des représentants aux congrès ; les autres syndicats (ex. : syndicats des consommateurs) ne peuvent pas participer à l'élection. En Allemagne, tous les syndicats peuvent envoyer leurs représentants au Conseil Economique, mais non pas aux chambres. Quant au système de SUN-YET-SIN, il permet à tout syndicat d'envoyer ses représentants aux conseils municipaux, aux conseils généraux et aux chambres. Il diffère également du système de COLE et de celui de DUGUIT, dont nous avons parlé plus haut.

(33) L'ouvrage de discours de SUN-YET-SIN (chapitre « La grande union des cultivateurs »).

III. — LA CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE.

Théoriquement, il ne faut pas diviser un pays en circonscriptions, puisque les députés doivent représenter le pays tout entier et non pas telle ou telle circonscription. Il faut considérer le pays comme une circonscription unique; la population tout entière doit élire l'ensemble des députés. En pratique, cela est irréalisable; en général un pays n'est pas un petit territoire habité par un petit groupe d'habitants; il est, au contraire, un territoire vaste habité par une population considérable. On ne peut donc pas faire élire l'ensemble des députés par les citoyens d'un pays vaste, comme s'il s'agissait d'une petite circonscription. De plus, si un grand pays constituait une seule circonscription électorale, les électeurs connaîtraient mal la capacité et la moralité des candidats; ils voteraient à tort et à travers, ce qui est contraire au but de l'élection : choisir des hommes honnêtes et capables. C'est pourquoi, dans la plupart des pays, on divise un pays en plusieurs circonscriptions électorales. Dans chacune d'elles on adopte pour l'élection l'un des systèmes suivants: a) le scrutin uninominal; b) le scrutin de liste.

a) *Le scrutin uninominal.* — Dans le scrutin uninominal chaque circonscription ne peut avoir qu'un représentant. Le candidat est déclaré élu quand il a obtenu la majorité des voix. C'était le système adopté avant la guerre de 1914 par la France et l'Angleterre, et resté en vigueur pendant la durée des hostilités. En 1917, c'est ce mode d'élection qui a été fixé par la France, pour la formation de la chambre des députés (art. 1^{er}, loi du 21 juillet 1927).

b) *Le scrutin de liste.* — Dans ce système, les circonscriptions électorales sont d'une étendue plus grande que dans le système uninominal. Chacune d'elle élit quelques députés et chaque bulletin de vote porte le nom de quelques candidats. Les candidats sont élus à la majorité absolue des voix de toute la circonscription. En France, la loi du 12 juillet 1919 adopte le scrutin de liste pour les élections législatives. De même en Angleterre, d'après la loi de 1918 (art. 20, loi électorale du 6 février 1918).

Les partisans du scrutin uninominal soutiennent que les électeurs connaissent mieux les candidats. Ils votent après de mûres réflexions. D'ailleurs il est plus facile pour les électeurs de surveiller la conduite de leur député et celui-ci doit agir conformément à son programme politique (34).

Les partisans du scrutin de liste soutiennent que, dans ce système, le fait que les circonscriptions électorales sont d'une étendue plus vaste entraîne un nombre plus important de députés à élire, ce qui donne aux électeurs une faculté de choisir plus grande, et plus de liberté dans l'exercice de leur droit. Il découle aussi du champ plus vaste de l'élection qu'il est difficile pour les candidats de corrompre un nombre considérable d'électeurs (35).

Opinion de SUN-YET-SIN. — Dans ses ouvrages « *Doctrine de Sun-Mun* », « *Autobiographie* », SUN-YET-SIN dit: « Chaque arrondissement autonome doit élire un représentant pour constituer une Assemblée des Représen-

(34) ESMEIN et NÉZARD : *Droit constitutionnel français et comparé* (1928), T. I, p. 342 et s.

S. K. WANG: *Droit constitutionnel comparé* (1930), p. 28 et s.

(35) ESMEIN et NÉZARD : *Droit constitutionnel français et comparé* (1928), T. I, p. 340 et s.

tants du Peuple » (36). « *Les Principes Fondamentaux de la Reconstruction Nationale* » déclarent: « Chaque arrondissement autonome une fois établi a le droit d'élire un député pour organiser l'Assemblée des Représentants du Peuple » (art. 14). Ainsi il semble que SUN-YET-SIN soit partisan du scrutin uninominal. Mais les arrondissements de la Chine sont très différents les uns des autres au point de vue de l'étendue territoriale ainsi qu'au point de vue de la population. Si chacun d'eux élisait un député sans tenir compte des considérations ci-dessus énoncées, ce serait injuste pour les contrées à population dense, et par conséquent contraire aux principes de l'égalité des citoyens devant le droit d'élection, principe prêché par SUN-YET-SIN lui-même (voir plus haut, vote obligatoire). Peut-être en vue de rendre équitable l'application du système électoral on pourrait remanier les divisions d'arrondissements existants en Chine afin que la population de chaque nouvel arrondissement soit à peu près d'égale importance; mais cela serait difficilement réalisable à cause de la vaste étendue du pays. A mon avis, il faudrait donc, en Chine, adopter le système de scrutin de liste, c'est-à-dire que chaque arrondissement ou chaque circonscription électorale devrait élire un nombre de députés proportionnel à sa population. Le principe cher à SUN-YET-SIN de l'égalité politique serait ainsi respecté.

D'ailleurs, si nous recherchons les dates des éditions des ouvrages écrits par SUN-YET-SIN, nous trouvons que le livre sur les principes de l'égalité des citoyens devant le droit d'élection a été publié le dernier, et nous avons le droit de croire que SUN-YET-SIN s'était enfin mis du côté des partisans du système de scrutin de liste.

(36) SUN-YET-SIN: *Autobiographie de Sun-Mun*.
SUN-YET-SIN: *Doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

En effet, les dates des éditions des ouvrages: « *Les doctrines de Sun-Mun* », « *Autobiographie* », « *Les principes de l'égalité des citoyens devant le droit d'élection* », sont respectivement les suivantes: 1920, 1922 et 1924. C'est pourquoi en 1931, la Chine a appliqué le scrutin de liste pour les élections à l'Assemblée des Représentants du Peuple.

IV. — LE MODE D'ÉLECTION.

Il y a deux modes de vote : vote majoritaire absolu et scrutin avec représentation proportionnelle.

a) *Vote majoritaire absolu*. — Voici en quoi consiste le vote majoritaire absolu. Dans une circonscription électorale, un candidat doit avoir réuni la majorité des voix des votants pour être élu. Avant la guerre de 1914-1918, la plupart des pays avaient adopté ce système, qu'ils ont maintenu après la guerre, par exemple la France et l'Angleterre.

b) *Scrutin avec représentation proportionnelle*. — Dans ce système, on fait élire, par les électeurs d'une circonscription, un certain nombre de représentants. On accorde à la minorité une représentation dans le parlement, représentation proportionnelle à l'importance de cette minorité dans le pays. A la fin du XIX^e siècle, la Suisse et la Belgique ont adopté les premières ce mode d'élection. Après la guerre de 1914-1918, plusieurs pays ont suivi cet exemple. Pour justifier cette façon d'agir, certains déclarent : dans un régime démocratique, les députés doivent représenter le peuple entier, et non pas seulement une partie. Le scrutin avec représentation pro-

portionnelle a pour but de faire élire non seulement des candidats représentant la majorité, mais encore ceux des minorités. En d'autres termes, il a pour but d'envoyer au parlement un ensemble de députés qui reflètent toutes les opinions du pays.

Mais les adversaires de ce système soutiennent que celui-ci rend plus facile la corruption électorale, qu'il est si compliqué que la masse du peuple ne peut pas le comprendre parfaitement, enfin il a pour conséquence la représentation des petits partis politiques dans le parlement. Alors le cabinet ministériel ne peut être établi, n'étant pas soutenu par un ou deux grands partis politiques.

Bien que ce système ait des inconvénients, il a par compensation les avantages cités plus haut. C'est pourquoi, après la guerre de 1914-1918, l'Allemagne et la Russie Soviétique l'ont adopté et d'autres pays continuent à l'appliquer.

Système adopté par Sun-Yet-Sin. — SUN-YET-SIN est partisan du système de représentation proportionnelle. Influencé par son opinion, on a, en 1931, constitué en Chine l'Assemblée des Représentants du peuple avec le système de représentation proportionnelle.

Il faut remarquer que chaque pays pratique la représentation proportionnelle d'une façon un peu différente. Par exemple, en Belgique, les électeurs n'inscrivent qu'un seul candidat sur leur bulletin de vote; en Allemagne, au contraire, on vote pour tous les candidats inscrits sous une même étiquette politique. Dans le premier cas, on choisit la personne que l'on estime, dans le second cas, on choisit le parti.

Dans le système de SUN-YET-SIN, chaque électeur inscrit le nom du candidat sur le bulletin de vote. On

choisit alors la personne, non le parti. Les électeurs de la même profession inscrivent le nom du candidat suivant leur profession.

Pour l'attribution des sièges, on applique les deux moyens suivants: le système du quotient électoral et le système du nombre uniforme.

1° *Quotient électoral*. — Supposons que dans une circonscription électorale de 30.000 électeurs, il y ait trois députés à élire; il y en aura un par 10.000 électeurs ($30.000 \div 3 = 10.000$). Le nombre de 10.000 est appelé quotient électoral. Si dans cette circonscription il y a trois partis politiques: A, B, C, et que chacun d'eux ait réuni 10.000 voix, tous auraient un siège; mais ceci est théorique, car dans la réalité les voix ne se partagent pas si simplement. Supposons que le parti A ait réuni 15.500 voix, le parti B 7.500, le parti C 7.000. Le parti A obtient

	(nombre de voix réunies	15.000	
un siège (			= 1 + reste
	(quotient électoral	10.000	

5.500) avec un reste de 5.500 voix. Les partis B et C n'ayant pas atteint le quotient électoral ne seront pas représentés.

Ainsi, on n'a élu qu'un député, représentant le parti A. Comme la circonscription doit élire trois députés, il en reste deux à élire. La solution est la suivante : On adopte le système des plus grands restes. Nous savons que le parti A possède comme reste 5.500 voix, le parti B 7.500 et le parti C 7.000. Parmi ces trois restes (7.500, 7.000 et 5.500), les nombres 7.500 et 7.000 sont les plus grands. Ils sont les plus grands restes. On attribue alors à chacun des partis B (7.500) et C (7.000) un siège. En d'autres termes, on attribue deux sièges restants aux plus grands restes. Quant au reste 5.500 voix du parti A, il ne produit aucun effet.

2° *Système du nombre uniforme.*— Prenons un exemple. Supposons que le candidat d'une circonscription électorale doive réunir 50.000 voix pour être élu et que le pays se divise en six circonscriptions électorales A, B, C, D, E, F. — Supposons que le parti politique Y ait réuni 130.000 voix, dans la circonscription A et 190.000 dans la circonscription B. Il a donc deux sièges dans la circonscription A ($130.000 \div 50.000 = 2$ sièges, reste 30.000 voix) et a comme reste 30.000 voix. Il obtient trois sièges dans la circonscription B ($190.000 \div 50.000 = 3$ sièges + reste 40.000 voix) et a comme reste 40.000 voix. Supposons encore que, dans les circonscriptions C, D, E, F, ce même parti politique ait réuni respectivement 12.000 voix, 20.000 voix, 15.000 et 5.000 voix. On additionne tous ces restes : 30.000 (dans la circonscription A) + 40.000 (circonscription B) + 12.000 (circonscription C) + 20.000 (circonscription D) + 15.000 (circonscription E) + 5.000 (circonscription F) = au total 122.000 voix. Alors le parti politique Y a le droit d'élire encore deux députés : ($122.000 \div 50.000 = 2$ sièges + reste 22.000 voix).

Ainsi le système du nombre uniforme est plus équitable que tous les autres. Il n'y a pas beaucoup de voix restant sans effet. En 1920, ce système a été adopté en Allemagne pour l'élection des députés (loi électorale du 27 avril 1920) (37).

Opinion de Sun-Yet-Sin. — SUN-YET-SIN n'a pas explicitement parlé de ce système. Mais comme il s'attache spécialement au principe de l'égalité des citoyens devant

(37) J. R. et P. DARESTE: *Les constitutions modernes* (1928), T. I, p. 64.

R. BRUNET: *La constitution allemande du 11 août 1919* (1921), p. 127 et s.

le droit d'élection (38), nous pensons qu'il doit adopter le système du nombre uniforme, le plus équitable de tous. Toutefois, en 1931, il n'a pas été adopté en Chine pour l'élection de l'Assemblée des Représentants du peuple. C'est le système de la représentation proportionnelle à base de syndicats qui a été employé. Ceci ne semble pas tout à fait conforme à l'esprit des doctrines de SUN-YET-SIN.

V. — LE CONTENTIEUX ELECTORAL.

Le contentieux électoral a pour but de régler les procès relatifs à la violation des règles de l'élection (illégalité, corruption, violences, etc.). Pour ce faire, on peut attribuer la compétence au tribunal judiciaire (comme en Angleterre) ou à un organe spécial (le tribunal de vérification des élections), composé d'un certain nombre de députés et de membres des tribunaux judiciaires (comme en Allemagne).

Les partisans du système anglais (système des tribunaux judiciaires) soutiennent ceci : seuls les tribunaux de droit commun doivent être compétents, car si l'on confiait la mission de juger à la chambre elle-même, les membres des partis politiques qui s'y trouvent pourraient être partiaux.

Les partisans du système français (système du jugement par les membres de la chambre elle-même) répliquent que les gens violant les règles électorales sont le plus souvent les membres puissants d'un organe supé-

(38) SUN-YET-SIN: *Le Triple Démisme* (6^e conférence du Démisme politique).

rieur de l'administration. Si l'on confiait alors les procès électoraux aux tribunaux judiciaires, ceux-ci pourraient se montrer timides devant la puissance de certains inculpés et ainsi faillir à leur tâche.

Quant au système allemand, il est le moyen terme entre le système français et le système anglais, puisque les procès électoraux sont confiés à un organe composé à la fois de membres de la chambre elle-même et de juges des tribunaux judiciaires.

Le système de SUN-YET-SIN diffère du système français, du système anglais et du système allemand. Voici en quoi il consiste. Un tribunal spécial pour le contentieux électoral est composé des membres élus par les juges du tribunal du contentieux administratif par voie de cooptation. En effet, le système politique de SUN-YET-SIN se distingue en cinq pouvoirs, tous indépendants (39).

5. - Critique.

A mon avis le suffrage restreint qui exige les conditions de fortune pour être électeur n'est pas juste. En effet, dans ce système, les riches seuls ont le droit de vote tandis que les pauvres ne l'ont pas. Cela est contraire aux principes de la Démocratie, car les pauvres doivent avoir le droit de voter comme les riches. Ils ont aussi leurs intérêts à défendre. Ils ont leurs souffrances, et des députés doivent les représenter pour améliorer leur sort, au

(39) SUN-YET-SIN: *Autobiographie de Sun-Mun*.

SUN-YET-SIN: *Doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

SUN-YET-SIN: *Le Triple Démisme* (6^e conférence du Démisme politique).

moyen de lois sociales. En un mot, il faut que tous les citoyens participent à l'élection. C'est pour ces raisons que, depuis la révolution de 1848, la France a aboli le suffrage censitaire en le remplaçant par le suffrage universel. Ce dernier se répand dans tous les pays civilisés. En 1925, le Japon a aboli le suffrage qui favorisait la classe fortunée. Quant au suffrage restreint exigeant la condition de l'instruction pour être électeur, il semble assez logique, car il est souhaitable d'avoir des électeurs instruits et par conséquent capables de choisir des députés convenables. En réalité, il n'est pas juste non plus. La fonction d'un Etat étant de satisfaire les besoins publics, il s'ensuit, qu'ignorants ou instruits, tous les citoyens d'une nation doivent avoir la faculté de participer à la fonction publique par l'intermédiaire de leurs députés; instruits ou ignorants, tous ont des besoins et des revendications à satisfaire.

Pour le suffrage qui restreint le droit de vote au sexe masculin, on l'admet sous le prétexte que les femmes sont plus faibles que les hommes, au point de vue physique et intellectuel. D'ailleurs elles ne font pas de service militaire et elles ont une seule sphère d'action: le foyer. Elles n'ont pas le droit de voter et ne doivent pas voter. En réalité ces arguments ne sont pas raisonnables; il y a des femmes plus intelligentes et plus fortes que les hommes; il y a certains travaux que peu d'hommes peuvent faire et que des femmes peuvent accomplir, et il y a certaines formes de logiques qui leur sont plus accessibles qu'aux hommes. Si elles ne font pas de service militaire, elles ont d'autres devoirs à remplir dans le pays. Il ne faut pas supprimer leur droit de vote. Il y a encore d'autres raisons justifiant l'octroi du droit de suffrage aux femmes.

1° Dans plusieurs pays, il existe une inégalité de droit entre les deux sexes, les femmes sont moins privilégiées que les hommes, justement parce qu'elles n'ont pas de représentants dans les chambres pour les défendre. Et elles ne peuvent ainsi améliorer leur situation. Les lois étant promulguées par le sexe masculin seulement, le favorise au détriment du sexe féminin. Par exemple beaucoup de fonctions ne peuvent être exercées par les femmes. Par conséquent, il faut adopter le suffrage féminin pour améliorer le sort des femmes.

2° Dans un pays démocratique, il faut traiter les hommes et les femmes sur un pied d'égalité; celles-ci ont leurs intérêts à défendre comme les hommes.

3° Participer aux affaires publiques est un devoir des citoyens de tout sexe, femmes et hommes.

4° Les femmes acquièrent plus de connaissances usuelles quand elles ont le droit de voter, elles prêtent leur attention aux affaires publiques et les étudient. (40)

Le suffrage restreint en Russie Soviétique consiste à donner le droit de vote à une seule classe: la classe des travailleurs. Ce système a des inconvénients comme le suffrage exercé par la seule classe des riches: l'un et l'autre ne sont pas démocratiques. La dictature du prolétariat est aussi mauvaise que celle de la classe des riches. D'ailleurs, le système de gouvernement par le

(40) DUGUIT: *Traité de droit constitutionnel* (1923), T. II, p.p. 453 et s.

ESMEIN et NÉZARD: *Droit constitutionnel français et comparé* (1928), T. I, p. 387 et s.

DESLANDES: *Le suffrage des femmes* (« *Le Correspondant* », octobre 1922).

BERTHÉLEMY: Pour le vote des femmes (« *Rev. pol. et parl.* », avril 1922).

BERTHÉLEMY: Rapport à la Chambre (« *Journ. off.* », doc. parl., Chambre, 1920, p. 1393).

E. S. DANKHURST: *The suffragette* (1911).

M. G. JAUVETTE: *Women's suffrage* (1912).

prolétariat est inspiré par la lutte des classes. Il est inadmissible.

Le suffrage restreint n'est pas satisfaisant comme nous l'avons dit plus haut. Mais il est à noter que dans certains pays, le soi-disant suffrage universel est, en réalité, encore une sorte de suffrage restreint. Il n'est exercé que par les hommes et non par les femmes. Or, un suffrage où les personnes du sexe féminin ne sont pas admises n'est pas un suffrage universel proprement dit.

Remarquons aussi que, dans les pays où s'exerce le suffrage universel, les conditions d'éligibilité sont peu importantes. SUN-YET-SIN, au contraire, veut qu'elles soient le plus sévère possible, il dit : « Les éligibles diffèrent considérablement des électeurs, ceux-ci n'ont pas besoin d'être très instruits, tandis que ceux-là, doivent l'être. Il faut exiger que les éligibles seuls, remplissent la condition de l'instruction et même d'autres conditions. Sinon, les hommes ignorants et malhonnêtes pourraient être élus et rempliraient très mal leur fonction » (41).

D'après le système de SUN-YET-SIN, un citoyen, de quelque sexe qu'il soit, est électeur, mais il n'est pas nécessairement éligible, il faut qu'il remplisse des conditions rigoureuses pour être élu. Ce système est fondé sur la théorie prêchée par SUN-YET-SIN lui-même : celle de la distinction entre le « pouvoir » et la « capacité ».

Tout citoyen a le « pouvoir » d'élire mais n'a pas nécessairement la « capacité » pour être fonctionnaire. Pour être élu, il doit posséder tel ou tel degré de capacité. Mais quel est le moyen de connaître la « capacité » d'une personne ? Il faut pour cela lui faire passer un examen. C'est pourquoi, tout candidat doit subir cette épreuve

(41) SUN-YET-SIN : *Le Triple Démisme* (5^e conférence du Démisme politique).

avant l'élection. S'il est reçu, il peut dès lors être éligible. SUN-YET-SIN dit: « Les membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple, tous les candidats et tous les fonctionnaires de l'Etat doivent subir des examens. »(42) L'article 15 des « principes fondamentaux de la Reconstruction Nationale » règle cette question.

Ainsi dans le système de SUN-YET-SIN, tout citoyen a le « pouvoir » d'élire, c'est le véritable suffrage universel. De plus le gouvernement sera composé de fonctionnaires qui seront en général capables, les affaires publiques marcheront bien. On ne peut nier que ce système soit une bonne modalité du suffrage universel véritable.

(42) SUN-YET-SIN: *Autobiographie de Sun-Mun*.
SUN-YET-SIN: *Doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

CHAPITRE V

Le droit de révocation.

1. - Définition.

Lorsqu'un législateur, un fonctionnaire ou un juge se montre incapable ou malhonnête dans l'exercice de sa fonction, les citoyens ont le droit de prendre l'initiative de le révoquer; cette révocation est prononcée ou rejetée à la majorité des voix. Ce droit s'appelle le droit de révocation.

Actuellement, beaucoup d'Etats constitutionnels pratiquent le droit de révocation, tels par exemple la Suisse, l'Allemagne et l'Amérique du Nord, etc... L'exercice de ce droit a une étendue plus large que celle du droit d'initiative et de référendum. Sa nature aussi est toute différente. Le droit d'initiative et de référendum s'exercent l'un et l'autre dans la sphère du pouvoir législatif, le premier sert à créer des lois meilleures et le second à détruire ou supprimer les lois (v. chapitres VI et VII). Le droit de révocation s'exerce à l'égard de tous les législateurs, fonctionnaires et juges, en un mot à l'égard de

tous les serviteurs publics. Et cela non seulement envers tous les fonctionnaires d'une seule circonscription électorale, mais aussi envers ceux de tout le pays dont l'incapacité dans l'exercice de leur fonction est reconnue. Le peuple peut les destituer immédiatement. Voyons maintenant en quoi la nature du droit de révocation est dissemblable de celle des droits d'initiative et de référendum. Les deux premiers sont des instruments qui permettent aux citoyens de participer directement à la vie politique. Par eux le peuple peut créer et voter les lois; il exécute directement ses opinions. Quant au droit de révocation, il a seulement pour but de permettre au peuple de révoquer les serviteurs publics quand ils sont jugés incapables dans l'exercice de leurs fonctions. Le peuple, dans ce jugement, ne met pas ses opinions politiques en action comme dans l'exercice des droits d'initiative et de référendum. Il en résulte donc que ce droit a seulement pour but de corriger les erreurs du droit de suffrage permettant la révocation des députés et de sanctionner les fautes que l'administration peut commettre dans la nomination des fonctionnaires incapables ou malhonnêtes.

2. - Les arguments favorables à la théorie du droit de révocation.

Nous allons maintenant envisager les arguments favorables au droit de révocation. Ce sont, en général, des raisons profondes qui présentent plusieurs aspects.

1° Sous un régime démocratique, tous les députés, tous les fonctionnaires et tous les juges sont les délégués

du peuple. Ils sont chargés par lui d'exécuter les affaires politiques en vue de défendre ses intérêts et de lui procurer le bien-être; on peut dire que les députés, les fonctionnaires et les juges sont les serviteurs publics. S'ils ne représentent pas les opinions de la nation, ils ne serviront pas non plus ses intérêts et ne lui procureront pas le bien-être. Donc s'ils ne remplissent pas leurs fonctions, le peuple étant le maître peut les destituer sans conditions. De même dans une famille, si les domestiques ne font pas leur devoir, s'ils ne défendent pas les intérêts de leurs maîtres, naturellement ceux-ci peuvent les renvoyer et les remplacer par d'autres. Le droit de révocation, qui sert à destituer les députés, les fonctionnaires et juges incapables, se justifie pareillement.

2° Le droit de révocation sert à corriger les défauts de l'élection. Le peuple élit ses délégués, députés, fonctionnaires, juges, qui sont très souvent aptes à leurs fonctions, mais le choix est cependant difficile. En voici les raisons. Dans une circonscription populeuse, la période électorale étant brève, on est fréquemment aveuglé sur les qualités de ses parents ou de ses amis, c'est-à-dire qu'on ne se rend pas compte de leur valeur, on vote aussi pour eux par amitié. De plus, lorsque la campagne électorale est ouverte dans un Etat où il y a beaucoup de partis politiques, ceux-ci se disputent évidemment la victoire en propageant leurs idées soit par des affichages nombreux, soit par des discours contradictoires. Dès lors, les électeurs se trouvent leurrés sur la valeur des candidats et ne peuvent distinguer les bons des mauvais. Il arrive, en conséquence, qu'ils ne peuvent éviter d'élire des gens incapables ou vicieux. Si l'on ne pratique pas le droit de révocation, il est impossible de supprimer les délégués incapables. On doit aussi attendre la date fixée pour la fin de leur fonction. La politique sera alors dans

un état chaotique. De plus, si le peuple ne jouit pas du droit de révocation et s'il reconnaît avoir élu un délégué incapable, il n'a jamais moyen de le destituer. Le peuple deviendra alors tel que J.-J. ROUSSEAU le définit : « Il n'est libre que durant l'élection des membres du parlement, sitôt qu'ils sont élus il est esclave, il n'est rien »(43). Il en résulte que l'esprit démocratique a disparu. C'est pourquoi le droit de révocation sert à corriger les défauts de l'élection.

3° Le droit de révocation sert à prévenir les abus. Le peuple peut à tout moment révoquer les mauvais délégués. S'il en est ainsi, ceux-ci n'osent pas agir à leur guise et contre l'opinion publique. Les ambitions personnelles des serviteurs publics et les abus de pouvoir diminueront.

4° Si le peuple peut révoquer les serviteurs publics, il peut aussi prolonger la durée de leur mandat. En général, il est préférable de laisser en fonction les fonctionnaires capables. Ils ont ainsi plus de pratique politique, plus d'expérience, plus d'habileté dans les affaires. De plus, les délégués du peuple étant stables, font un travail plus suivi et arrivent mieux au but désiré. Il faut aussi considérer que si le mandat des serviteurs publics est court, on est obligé d'élire souvent des remplaçants; il en résulte un gaspillage d'argent, de temps.

La plupart des Etats constitutionnels n'osent pas prolonger la durée des fonctions des serviteurs publics, parce que dans ces Etats les citoyens n'ont pas la jouissance du droit de révocation. C'est pourquoi on sacrifie tout en vue de raccourcir la durée de leur mandat, car s'il se trouve de mauvais délégués, ceux-ci n'occuperont leur fonction

(43) J.-J. ROUSSEAU: *Le contrat social* (L. III, chap. XV).

que pour un temps très court. Au contraire, si l'on pratique le droit de révocation, le peuple peut à tout moment destituer les mauvais fonctionnaires, on n'a pas ainsi à souffrir du prolongement de leur mandat. Et si les délégués sont aptes à leur fonction, on n'a pas besoin de les changer souvent. Ils augmenteront ainsi leur expérience et leur capacité dans les affaires publiques. Ils seront sans doute plus habiles à procurer le bien-être au peuple. On aura en outre l'avantage de ne pas gaspiller des sommes énormes pour des élections souvent renouvelées (44).

3. - Les arguments opposés à la théorie du droit de révocation,

Les auteurs qui sont défavorables à la théorie du droit de révocation soutiennent que si on le pratique, les délégués du peuple (les législateurs, les fonctionnaires et les juges) ne pourront pas manifester leurs capacités et leurs qualités. En effet, il arrivera alors que les meilleurs délégués accompliront leur devoir sans se préoccuper de l'avenir, et la politique ne pourra jamais être améliorée rapidement. Car une bonne politique ne dépend pas du travail d'une journée seulement, c'est au contraire une œuvre de longue haleine. Mais le peuple n'entre pas dans cette considération. Si l'on pratique le droit de révocation, les meilleurs délégués pourront être révoqués sans avoir eu le temps d'entrer réellement en fonction et de manifester leurs capacités. De plus, une

(44) S. K. WANG: *Droit constitutionnel comparé* (1930), p. 367 et s.

bonne politique doit se préoccuper surtout de l'avenir et certains projets à longue échéance doivent être examinés même s'ils comportent des sacrifices immédiats. Par exemple, on démolit des maisons pour entreprendre des grands travaux d'intérêt public: grandes voies de communications, chemins de fer, etc. Malheureusement le peuple ne regarde en général que les intérêts actuels. Si l'on pratique le droit de révocation, les meilleurs délégués seront destitués injustement et ils ne pourront évidemment pas mettre à exécution leurs grands projets. Beaucoup de gens n'accepteraient pas de devenir délégués du peuple, puisque l'exécution de tout projet deviendra illusoire, et la politique ne pourra jamais être améliorée.

Les détracteurs de cette théorie soutiennent encore que la proposition de révocation est toujours faite par une petite partie du peuple. En conséquence, les bons délégués ne pourront échapper aux attaques injustes de quelques personnes et les gens de bonne réputation hésiteront à devenir fonctionnaires de l'Etat. Les emplois seront tenus seulement par des gens peu honorables. La politique sera par suite mal conduite (44).

On croit encore que le droit de révocation peut servir seulement à révoquer les législateurs ou les fonctionnaires élus, mais ne peut pas s'appliquer aux fonctionnaires nommés. N'étant pas élus par le peuple, celui-ci n'a aucun droit sur eux. Si ce droit s'appliquait aux fonctionnaires nommés, l'organisation administrative de l'Etat serait bouleversée.

En outre, il est très important que le droit de révoca-

(44) BRYCE: *Modern democracies* (chap. LXV).
 ISKCAOTINGHN: *Les principes de la théorie politique* (ch. V).
 J. S. CHAU: *L'idée et le régime du Triple Démisme* (1928),
 p. 169 et s.

tion ne puisse pas s'appliquer aux juges. En effet, les législateurs et les fonctionnaires qui sont élus ou nommés directement ou indirectement par le peuple pour représenter ses opinions peuvent être destitués par lui, mais il n'en est pas de même pour les juges. Car, bien qu'élus aussi par le peuple, on ne peut pas dire qu'ils en soient les représentants, et les juges doivent toujours être dans une situation indépendante et inamovible, ils ne doivent pas être nommés et destitués au gré du peuple car leur autorité serait ainsi détruite. C'est pourquoi, si on applique aussi le droit de révocation aux juges, on nuit à l'indépendance du pouvoir judiciaire (45).

4. - Le système du droit de révocation en Suisse.

Le droit de révocation en Suisse est appliqué aux législateurs comme aux fonctionnaires administratifs élus. Pour le fonctionnaire élu, lorsque celui-ci est incapable dans l'exercice de ses fonctions, le peuple peut, moyennant un quorum nécessaire, demander sa révocation. Celle-ci est valable lorsqu'elle est prononcée par la majorité des voix. En ce qui concerne le législateur incapable dans l'exercice de ses fonctions, le peuple peut également demander sa destitution de la même façon. Par exemple, la constitution du canton de Thurgovie décide que: « le peuple peut à tout moment révoquer le Grand Conseil ou le Conseil exécutif » (art. 5). Quant au quorum nécessaire pour faire la demande de révocation, il n'est pas

(45) S. K. WANG: *Droit constitutionnel comparé* (1930), p. 366.
ESMEIN et NÉZARD: *Droit constitutionnel français et comparé* (1928), T. I, p. 485 et s.

le même pour tous les cantons. Par exemple, d'après la constitution du canton d'Argovie, il est de 5.000 électeurs (art. 29). D'après celle du canton de Soleure, il est de 4.000 (art. 25), etc...

Le droit de révocation en Suisse n'est appliqué que dans quelques cantons comme ceux d'Argovie, de Thurgovie, de Soleure, de Lucerne, de Berne, de Chaffouse, etc., etc... En 1872, on a proposé de l'introduire dans la constitution fédérale en ce qui concerne le Conseil National, mais ce projet n'a pas été adopté. De même en Suisse, le droit de révocation relatif au corps législatif ne sert pas simplement à révoquer un membre qui est coupable, mais tous les membres de l'assemblée entière. Lorsque celle-ci présente un ou plusieurs membres incapables, le peuple, moyennant un quorum nécessaire, peut proposer de révoquer tous les membres de l'assemblée. Si la demande de révocation est ratifiée par la majorité du peuple, l'assemblée est dissoute et en même temps on procède immédiatement à une nouvelle élection pour rétablir l'assemblée. C'est ce qui est déclaré, par exemple, dans la constitution du canton d'Argovie (46). Ce système semble donner au peuple le droit de dissoudre l'assemblée. On l'appelle le droit de dissolution populaire (47).

(46) L'article 29 de la constitution du 23 avril 1885 déclare que « Si 6.000 électeurs demandent, dans la forme légale, la révocation (Aberrufung) du grand conseil, le conseil exécutif doit soumettre cette demande à la décision du peuple. Si la majorité du nombre légal des électeurs se prononce pour la révocation, il est procédé au renouvellement intégral du grand conseil. Le nouveau grand conseil accomplit la fin de la législature du grand conseil révoqué. »

(47) ESMEIN et NÉZARD: *Droit constitutionnel français et comparé* (1928), T. I, p. 488 et s.

S. K. WANG: *Droit constitutionnel comparé* (1930), p. 464 et s.

5. - Le système du droit de révocation en Amérique.

Le droit de révocation en Amérique du Nord est appliqué aux législateurs comme dans les Etats d'Indaho, de Washington, etc., aux fonctionnaires administratifs comme dans les Etats de Kansas, de Nevada, etc., et aux juges comme dans les Etats de Colorado, d'Oregon, etc.

Le droit de révocation des fonctionnaires administratifs en Amérique du Nord est semblable à celui de la Suisse. Mais le système appliqué aux législateurs en est tout à fait différent. On sait que le droit de révocation pour les législateurs suisses entraîne la dissolution de tous les membres de l'assemblée législative (v. plus haut, le système du droit de révocation en Suisse). En Amérique, on peut destituer le ou les délégués incapables ou malhonnêtes sans entraîner la chute de leurs collègues.

Si cette demande est ratifiée par la majorité des voix, ce député est obligé de donner sa démission et le peuple en élit ensuite un autre pour le remplacer.

Le droit de révocation en Amérique du Nord est appliqué aussi aux juges. Au début, les tribunaux américains avaient la faculté d'interpréter les lois constitutionnelles; cette pratique a été étendue aux lois ordinaires, qui furent souvent rejetées par les tribunaux. Dès lors, on a appliqué le droit de révocation aux juges, car la nation n'était pas satisfaite de leur conduite. Mais le droit fonctionne d'une façon très différente suivant les Etats. Il s'applique soit directement au juge, soit seulement au jugement. Dans le premier cas, on vote à la majorité des voix la destitution du juge; ce système est en application dans les Etats de Nevada, de Kansas, d'Oregon, etc. Dans le second cas, le peuple révoque seulement les juge-

ments rendus par les juges, c'est ce qui existe par exemple dans l'Etat de Colorado (48).

Dans ce système du droit de révocation appliqué en Amérique du Nord, le peuple peut toujours, moyennant un quorum nécessaire prévu par la loi, faire la demande de révocation. Quant au quorum nécessaire, il n'est pas le même pour tous les Etats. Par exemple, l'Etat de Kansas exige dix pour cent des votants, les Etats de Louisiana et Navado, vingt-cinq pour cent, etc.. La demande de révocation est adressée à la Chambre des requêtes, puis transmise par cette dernière à l'accusé, qui a un certain délai pour y répondre. Si le délai accordé expire sans que l'accusé ait donné sa démission, la chambre des requêtes publie à la fois la demande de révocation et le refus opposé à celle-ci. Après un certain délai, on convoque le peuple. Dès lors, si la proposition de révocation réunit la majorité des voix, l'accusé doit donner immédiatement sa démission, sinon le peuple le casse de ses fonctions. Au contraire, si la demande de révocation n'a pas été adoptée par la majorité, l'accusé peut continuer à exercer son emploi et les frais du vote seront supportés par les demandeurs. C'est pourquoi, pour éviter les abus du droit de révocation, au moment où on introduit une demande de révocation, il est obligatoire pour les demandeurs de consigner une certaine somme d'argent comme garantie. En outre, un délai de six mois à partir de l'entrée en fonction du fonctionnaire est nécessaire pour qu'une demande de révocation soit faite par le peuple. Enfin, pendant toute la durée de son mandat, un serviteur public ne peut être appelé devant le jugement populaire qu'une seule fois (49).

(48) S. K. WANG: *Droit constitutionnel comparé* (1930), p. 364 et s..

(49) MUNRO: *The initiative referendum and recall*, p. 44.

6. - Le système du droit de révocation en Allemagne.

La pratique du droit de révocation en Allemagne est très simple et très stricte. Le peuple peut seulement révoquer le Président d'Empire s'il remplit mal ses fonctions. Ce droit ne s'applique pas à l'encontre des autres serviteurs publics. Pour la révocation du Président d'Empire, la demande est faite absolument et uniquement par le Reichstag et non par le peuple. La constitution fédérale d'Allemagne de 1919 déclare que « le Président d'Empire peut être révoqué sur la demande du Reichstag par un vote populaire. La décision du Reichstag doit être prise à la majorité des deux tiers. Cette décision entraîne empêchement pour le Président d'Empire de continuer l'exercice de ses fonctions. Le refus de révocation par le vote populaire équivaut à une nouvelle élection et a pour conséquence la dissolution du Reichstag » (art. 43). Comme nous venons de le voir, le système de révocation allemand donne seulement au peuple le droit de résoudre le conflit entre le chef d'Etat et le pouvoir législatif. Ainsi le peuple ne jouit pas du droit de proposer une demande de révocation, il a tout simplement le droit de vote; on le voit, ce système n'intéresse qu'indirectement le droit de révocation populaire.

7. - Le système du droit de révocation d'après la doctrine politique de Sun-Yet-Sin.

L'application du droit de révocation d'après la doctrine politique de SUN-YET-SIN est différente de celle em-

ployée en Allemagne, en Amérique et en Suisse. On sait que le droit de révocation en Allemagne ne s'applique simplement qu'au chef de l'Etat. En Suisse, il s'applique dans chaque canton au corps législatif dans son ensemble. En Amérique du Nord, il s'applique soit à tous les serviteurs publics, soit seulement à une partie, suivant les différents Etats (voir, plus haut, les paragraphes 4, 5 et 6). Au contraire, le droit de révocation contenu dans la doctrine politique de SUN-YET-SIN ne s'applique pas seulement à une partie des fonctionnaires administrateurs ou à une partie des législateurs ou des juges. Mais le peuple peut exercer son droit de révocation à l'égard de tous les serviteurs publics élus ou nommés (les législateurs, les fonctionnaires administratifs et les juges, etc., etc....). Ce droit ne s'applique pas à une partie seulement du territoire, mais au pays tout entier. SUN-YET-SIN dit: « Tout le peuple a, à l'égard de tout législateur, tout fonctionnaire et tout juge, le droit d'élire. Si celui-ci est incapable ou malhonnête dans l'exercice de ses fonctions, le peuple a aussi le droit de le révoquer » (50). Nous étudierons les points suivants :

I. Le droit de révocation s'exerce également sur tout le territoire national.

II. Le droit de révocation s'exerce à l'égard de tous les serviteurs publics.

I. — LE DROIT DE RÉVOCATION S'EXERCE ÉGALEMENT SUR TOUT LE TERRITOIRE.

La pratique du droit de révocation, d'après la théorie

(50) L'ouvrage des discours de SUN-YET-SIN (1921) (chapitre « L'explication du Triple Démisme »).

de SUN-YET-SIN, est appliquée sur tout le territoire. Dans toutes les provinces et dans tous les arrondissements, le peuple jouit également du droit de révocation sans distinction. Cette pratique est donc très différente de celle de certains autres pays (voir, plus haut, les paragraphes 4, 5 et 6). SUN-YET-SIN dit: « Le Démisme politique (la souveraineté nationale) est basée sur le fait de l'égalité du peuple en vue de la politique » (51). Il dit encore: « Tout le peuple a, à l'égard de la politique de son arrondissement, le droit de révocation » (52).

II. — LE DROIT DE RÉVOCATION S'EXERCE A L'ÉGARD DE TOUS LES SERVITEURS PUBLICS.

Tous les législateurs, tous les fonctionnaires administratifs et tous les juges sont délégués du peuple. Quand ils se montrent incapables ou malhonnêtes dans l'exercice de leurs fonctions, le peuple peut les révoquer. Tel est le droit de révocation d'après la doctrine politique de SUN-YET-SIN. A cet égard, il nous semble que tous les législateurs, fonctionnaires et juges doivent travailler aux intérêts du peuple, ils en sont les serviteurs au même titre qu'un employé est le serviteur de son patron. Si l'employé est incapable ou malhonnête dans son service, son maître peut le renvoyer. SUN-YET-SIN dit: « Tous les législateurs, tous les fonctionnaires et tous les juges sont des serviteurs publics du peuple... Le peuple a, à

(51) SUN-YET-SIN: *Le Triple Démisme* (2^e conférence du Démisme politique).

(52) SUN-YET-SIN: *Autobiographie de Sun-Mun*.

SUN-YET-SIN: *La doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

l'égard de tous ses serviteurs, le droit de révocation »(53).

Il faut remarquer que le système de SUN-YET-SIN ne permet pas d'appliquer la révocation à toute une organisation prise dans son ensemble, mais seulement aux membres qui se montrent incapables. Ce n'est pas à cause d'un mauvais délégué qu'il faut destituer tous les autres. SUN-YET-SIN dit : « Si un membre du Yuan (pouvoir) est incapable dans l'exercice de ses fonctions, le Yuan Contrôle (pouvoir contrôle) peut le faire juger et révoquer devant l'assemblée des représentants du peuple. Si un membre du Yuan Contrôle est incapable dans l'exercice de ses fonctions, il sera jugé et révoqué directement par l'assemblée des représentants du peuple » (54).

En outre, la pratique du droit de révocation de SUN-YET-SIN est tout à fait différente de celle des autres pays. Son exercice se fait de deux façons distinctes. A l'égard de la politique locale, c'est le peuple qui est investi directement de ce droit. A l'égard de la politique du gouvernement central, c'est l'Assemblée des représentants du peuple qui l'exerce. SUN-YET-SIN dit : « Le peuple a, à l'égard de la politique de son propre arrondissement, le droit de suffrage direct, le droit d'initiative direct, le droit de référendum direct et le droit de révocation direct. A l'égard de la politique du gouvernement central, il délègue tous ces droits, excepté le droit de suffrage, à l'Assemblée des représentants du peuple pour les exécuter » (55). « *Les Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* » décident encore que « le

(53) L'ouvrage des discours de SUN-YET-SIN (1921) (chapitre « L'explication du Triple Démisme »).

(54) SUN-YET-SIN: *Autobiographie de Sun-Mun*.

SUN-YET-SIN: *La doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

(55) Voir note 54.

citoyen de l'arrondissement, complètement autonome, a le droit de révocation direct » (art. 9). « Après la promulgation de la constitution, l'Assemblée des représentants du peuple a le droit d'élire et révoquer les législateurs, les fonctionnaires et les juges du gouvernement central » (art. 24).

Pour les fonctionnaires du gouvernement central, SUN-YET-SIN donne plein pouvoir à l'Assemblée des représentants du peuple ; il ne veut pas déranger le peuple ni faire dépenser du temps et de l'argent pour juger un seul serviteur incapable.

Pour compléter l'étude de la méthode de SUN-YET-SIN, il faut étudier les deux points suivants :

1. Comment le droit de révocation s'exerce-t-il à l'égard des serviteurs publics locaux ?

2. Comment le droit de révocation s'exerce-t-il à l'égard des serviteurs publics du gouvernement central ?

1.— *Comment le droit de révocation s'exerce-t-il à l'égard des serviteurs locaux ?*

D'après la théorie de SUN-YET-SIN, le peuple est investi directement du droit de révocation à l'encontre des serviteurs publics locaux. Quand un législateur local, un fonctionnaire administratif local ou un juge local se montre incapable ou malhonnête dans l'exercice de ses fonctions, toute la population de cet arrondissement peut, moyennant un quorum nécessaire, prendre directement l'initiative de faire la demande de révocation. Celle-ci est adressée à la chambre des requêtes (55 b) et doit

(55 b) La chambre des requêtes est un organe spécial, com-

mentionner très nettement les raisons de révocation et le nom du candidat qui doit succéder au serviteur révoqué. Quand la chambre reçoit la requête en révocation, elle demande immédiatement à l'accusé d'y répondre affirmativement ou non. Au bout d'un certain temps, la chambre publie ensemble la requête de la demande et la requête reconventionnelle pour que le peuple ne soit pas aveuglé par une seule opinion. Enfin, la chambre décide que le peuple votera. Sur le bulletin, l'électeur doit expliquer très nettement les raisons de révocation et indiquer le nom du candidat qui doit succéder. Si cette révocation est prononcée par la majorité absolue, l'accusé doit alors donner immédiatement sa démission et il sera remplacé par le candidat qui est adopté par la majorité absolue. Si la révocation n'est pas votée par la majorité absolue, l'accusé peut continuer à exercer ses fonctions et les frais du vote sont supportés par les demandeurs. C'est pourquoy, quand on demande le renvoi d'un fonctionnaire, il faut d'abord consigner une certaine somme comme garantie pour éviter l'abus du droit de révocation. Ce système-ci est à peu près identique au système pratiqué en Amérique du Nord (voir, plus haut, le paragraphe 5).

Mais, contrairement à ce qui se passe en Suisse, le peuple ne peut révoquer à la fois qu'un seul serviteur public : celui qui est incapable. La révocation ne s'applique pas à tous les membres d'un même organe. Nous l'avons déjà dit, plus haut. Prenons maintenant un exemple : si un conseiller municipal se montre incapable ou

pétent seulement pour les affaires de révocation. A l'égard de la révocation des serviteurs publics locaux, les membres de la chambre des requêtes sont élus au sein de l'Assemblée des représentants du peuple provinciale. A l'égard de la révocation des serviteurs publics du gouvernement central, les membres de la chambre des requêtes sont élus au sein de l'Assemblée des représentants du peuple centrale.

malhonnête dans l'exercice de ses fonctions, le peuple peut demander de le révoquer; ce conseiller n'entraînera pas dans sa chute tous les membres du conseil.

Quant au quorum nécessaire pour faire la demande de révocation, il est le même dans toutes les provinces ainsi que dans tous les arrondissements. C'est toujours une conséquence du principe de SUN-YET-SIN : « Le Démisme politique (souveraineté nationale) est basé sur le fait de l'égalité du peuple en vue de la politique » (56).

2.— *Comment le droit de révocation s'exerce-t-il à l'égard des serviteurs publics du gouvernement central ?*

D'après la doctrine de SUN-YET-SIN, le droit de révocation relativement aux fonctionnaires du gouvernement central n'est pas exercé directement par le peuple, mais par l'Assemblée des représentants du peuple. En effet, si un serviteur public du gouvernement central se montre incapable ou malhonnête dans l'exercice de ses fonctions, la demande nécessaire pour le révoquer n'est pas faite directement par le peuple, mais par l'Assemblée des représentants du peuple, à la chambre des requêtes(56 b). Elle est formulée à un quorum nécessaire. Cette demande doit très nettement spécifier les raisons de révocation et le nom du candidat futur. La chambre des requêtes informe immédiatement l'accusé pour qu'il réponde affirmativement ou non. Au bout d'un certain

(56) SUN-YET-SIN: *Le Triple Démisme* (2^e conférence sur le Démisme politique).

(56 b) Voir note 55 b.

temps, on publie à la fois la requête de révocation et la reconvention. La chambre convoque l'Assemblée des représentants du peuple, laquelle vote la révocation de la même façon que lorsqu'il s'agit des fonctionnaires locaux. Il faut remarquer, en outre, que si le peuple trouve qu'un serviteur public du gouvernement central se montre incapable ou malhonnête dans l'exercice de ses fonctions, il peut adresser ses doléances à ses délégués, membres de l'Assemblée des représentants du peuple, qui, eux, peuvent demander la révocation. De cette manière, le peuple peut conserver toujours son droit de révocation.

Examinons le vote émis par l'assemblée des représentants du peuple. C'est la chambre des requêtes qui convoque l'assemblée en vue de ce vote. Le bulletin doit expliquer très nettement les raisons de la révocation et indiquer le nom du candidat futur. Pour être valable, cette révocation doit obtenir la majorité absolue des voix, sinon l'accusé peut continuer d'exercer ses fonctions et les frais du vote sont supportés par les demandeurs. Tout se passe exactement comme lorsqu'il s'agit des fonctionnaires locaux.

Il faut remarquer que si un membre de l'Assemblée des représentants du peuple se montre incapable ou malhonnête dans l'exercice de ses fonctions, la demande et le jugement de révocation sont cependant faits par le peuple. Car on ne doit pas confondre un membre de l'Assemblée des représentants du peuple avec un Commissaire du gouvernement central. Un membre de l'assemblée est élu directement par le peuple, il est son délégué pour participer aux rôles du gouvernement central (voir plus haut, chapitre IV, paragraphe 4). Dès lors, s'il se montre incapable ou malhonnête dans l'exercice de ses fonctions, le peuple peut le révoquer directement.

8. - Critique.

Les auteurs favorables au droit de révocation invoquent quatre arguments que nous avons déjà vu : 1° le régime démocratique exige l'exercice de ce droit ; 2° il sert à corriger les erreurs de l'élection et à détruire les fautes que l'administration peut commettre dans la nomination des fonctionnaires ; 3° il peut prévenir les abus de la politique avant qu'ils aient pris naissance ; 4° il permet de prolonger convenablement le mandat des serviteurs publics de façon à leur permettre d'acquérir les connaissances et les expériences politiques qui naissent d'une longue pratique. Il semble que tous ces arguments traduisent, du moins dans la pratique, quelques idées justes. Mais les détracteurs de ce droit font des objections qui ne sont pas dépourvues de valeur. Sans doute, une théorie, quand on veut l'appliquer, se trouve souvent en défaut, mais si cependant, elle s'avère très intéressante, on peut chercher les moyens de pallier aux inconvénients qu'elle suscite et atteindre en pratique son but. Dans ce cas, ce sont ceux qui gouvernent qui doivent proposer les améliorations. On a objecté, avons-nous dit, que le peuple ne tient compte simplement que des intérêts actuels, tandis que les meilleurs projets politiques sont souvent ceux qui visent l'avenir. Si l'on pratique le droit de révocation, les améliorations futures seront toujours rejetées par le peuple. Il est en effet très vrai que la plupart des gens ne regardent que les intérêts actuels. Mais ils sont, cependant, des êtres humains organisés, ils ne sont pas comme la pierre ou comme la plante, dépourvus de sensibilité. Les administrateurs peuvent faire comprendre leurs projets à la masse au moyen de la propagande. On

peut alors mettre en exécution ces projets sans que les serviteurs publics qui les proposent soient destitués.

Les auteurs défavorables au droit de révocation ont encore déclaré que pour qu'une politique produise de bons résultats, il faut laisser à ses organisateurs, un temps d'action assez grand. Si on laisse au peuple, le droit de destituer ses délégués, il peut en abuser. C'est ainsi que l'on voit parfois des serviteurs publics très capables, mais qui, cependant, ne peuvent montrer leur talent, car ils sont destitués avant même leur entrée en fonction. Pour pallier à cet inconvénient, les administrateurs doivent d'abord publier leurs projets dès qu'ils sont au pouvoir. Si le but qu'ils visent est vraiment bon, ils n'auront jamais à craindre de se voir destitués. Pour éviter les abus que le peuple peut faire de son droit de révocation, on peut par exemple, comme en Amérique du Nord, prescrire que le fonctionnaire ne peut être destitué pendant les six premiers mois de son entrée en fonction.

On a objecté, en outre, que la demande de révocation est toujours faite par un petit nombre de personnes et que dès lors les meilleurs délégués ne peuvent pas échapper aux attaques injustes; les candidats éventuels auront par conséquent peur de devenir les employés de l'Administration de l'Etat. Cet argument n'a pas une grande portée, car si la demande est faite par un petit nombre de personnes le jugement de révocation, lui, est rendu à la majorité des voix. Ainsi les bons fonctionnaires, malgré leurs ennemis, ne pourront être destitués de leurs fonctions, car la majorité du pays leur rendra justice. La demande de révocation sera simplement proposée, mais non acceptée. Les bons fonctionnaires pourront naturellement continuer d'exercer leurs fonctions. Il est évident que leur réputation n'en souffrira pas. Et les candidats

intègres ne devront avoir aucune crainte d'exercer les emplois dans l'administration de l'Etat.

Le droit de révocation, a-t-on dit encore, peut peut-être, s'appliquer aux fonctionnaires élus mais certainement pas aux fonctionnaires nommés et aux juges. Mais on peut objecter que si ces derniers ne sont pas élus directement par le peuple, ils ont néanmoins été choisis et nommés par les hauts fonctionnaires, ces derniers étant principalement élus par le peuple. Donc, les serviteurs publics nommés sont cependant des délégués du peuple. A cet égard, la nation a le droit de les révoquer. De plus on sait bien que les affaires politiques sont très compliquées. Supposons que le peuple ne jouisse pas du droit de révocation à l'égard des fonctionnaires nommés, cela peut entraîner de grands inconvénients. En effet, si quelques ambitieux arrivent à s'emparer des fonctions importantes de l'Etat, ils peuvent alors nommer dans toutes les branches de l'administration un personnel comprenant leurs créatures. En conséquence les affaires politiques sont abusivement dirigées par des gens présumés incapables. Et les affaires publiques seront mal dirigées. A cet égard nous croyons que le droit de révocation est indispensable pour corriger la faute que l'administration peut commettre dans les nominations. Quant à soutenir que la révocation appliquée aux juges cause un préjudice à l'autorité et à l'indépendance du pouvoir judiciaire, il nous semble très difficile de trouver une raison sérieuse pour établir ce fait. Nous avons déjà dit que tous les législateurs, tous les fonctionnaires et tous les juges de l'Etat sont les serviteurs publics du peuple. Il en résulte que les juges peuvent être destitués sans distinction par la majorité du peuple. Dire que les juges, bien qu'élus également par le peuple, ne peuvent être considérés comme ses délégués, est une affirmation

qui nous paraît illogique; on sait que tous les serviteurs publics sont les domestiques de la nation, ils sont chargés par elle de diriger les affaires politiques. Il est évident que les juges sont aussi, à ce point de vue, les délégués du peuple. Si les délégués sont incapables dans l'exercice de leurs fonctions, le maître doit avoir le droit de les révoquer. En conséquence, les juges doivent se trouver dans la même situation. C'est pourquoi, le droit de révocation doit être appliqué aux juges, comme aux autres fonctionnaires. De plus, si l'on destitue un seul juge unique, on ne peut pas dire que l'autorité judiciaire soit atteinte. Et si la révocation n'émane ni du pouvoir administratif, ni du pouvoir législatif, mais de la volonté du peuple, on ne peut pas dire qu'elle soit préjudiciable à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Théoriquement, le droit de révocation, comme nous l'avons étudié est excellent. Nous allons maintenant voir dans la pratique, comment on l'applique, et la méthode qui mérite le mieux d'être préférée.

Le droit de révocation en Allemagne est simplement appliqué au chef de l'Etat, il n'existe pas pour les autres serviteurs publics. De plus la demande de révocation n'appartient pas au peuple, mais au Reichstag. Ce système nous paraît être défectueux. En effet, il est très restreint quant à son but et son exercice, il ne correspond pas à l'esprit du droit de révocation.

En Suisse le droit de révocation est appliqué dans son ensemble à tous les membres de l'assemblée législative. C'est là un grand défaut. En effet si l'on trouve un député incapable dans une assemblée, il ne s'ensuit pas que tous les membres soient de même. Il n'est pas équitable que la faute de quelques mauvais députés entraîne la chute de ceux qui sont capables. D'ailleurs pour que la vie politique fonctionne d'une façon satisfaisante, il ne faut pas

dissoudre souvent l'assemblée délibérante. Si à cause de quelques députés incapables, on révoque tous les membres de l'assemblée, celle-ci sera souvent dissoute et sans cesse renouvelée. Dès lors la politique sera toujours défectueuse. De plus chaque fois que l'on procède à une élection importante, c'est une nouvelle source de gaspillage et de conflit. De cette façon on aboutit à un résultat contraire à une bonne politique, celle-ci étant destinée à donner le bien-être au peuple.

En Amérique, le droit de révocation semble plus parfait qu'en Suisse et en Allemagne, seulement il présente encore certains vices. Quoiqu'on n'en trouve pas, en ce qui concerne la politique locale, on en rencontre cependant en ce qui concerne la politique du gouvernement central. En effet, le peuple est investi du droit de révocation à l'égard de la politique du gouvernement central. Par conséquent, quand on rencontre un seul fonctionnaire incapable dans le gouvernement central, on doit convoquer tout le peuple pour voter; ce qui entraîne un gros gaspillage de temps et d'argent. Cette méthode peut s'appliquer pour un petit pays, mais non pour un grand. Heureusement en Amérique le droit de révocation n'est appliqué que pour chaque Etat local, non pour le pays tout entier. En outre, chaque Etat a un système spécial pour appliquer ce droit. C'est là une grande faute dans la vie politique. A cet égard, le système du droit de révocation tel qu'il existe en Amérique du Nord, est applicable dans un Etat fédéral. Il ne peut jamais l'être dans un Etat simple.

Au contraire, le droit de révocation d'après la doctrine politique de SUN-YET-SIN, comme nous l'avons vu plus haut, s'applique à tous les législateurs, tous les fonctionnaires et tous les juges. Mais il n'est appliqué qu'à l'égard de celui qui est incapable. A l'égard des repré-

sentants locaux, il est exercé directement par le peuple d'une façon identique pour toutes les provinces et pour tous les arrondissements. Pour les fonctionnaires du gouvernement central, le droit de révocation est exercé par l'Assemblée des représentants du peuple. Par conséquent, il n'est pas besoin de convoquer le peuple tout entier pour statuer sur le cas d'un seul fonctionnaire incapable, on ne gaspille ainsi ni le temps ni l'argent. Si le peuple trouve un serviteur public du gouvernement central incapable, il peut agir par l'intermédiaire de l'Assemblée des représentants du peuple. Grâce à ce système, le peuple garde toujours son droit de révocation. C'est vraiment un système plus parfait que les autres, qui permet d'éviter les reproches que l'on fait au droit de révocation.

CHAPITRE VI

Le droit d'initiative

1. - Définition.

Le droit d'initiative est un droit grâce auquel le peuple peut modifier sa constitution ou créer des nouvelles lois. Ces initiatives sont proposées moyennant un quorum nécessaire prévu par une loi antérieure (57). On divise le droit d'initiative en droit d'initiative constitutionnel et en droit d'initiative législatif. Le droit d'initiative constitutionnel accorde au peuple le droit de proposer la modification de la constitution. Le droit d'initiative législatif concède au peuple le droit de proposer une loi ordinaire. On le divise encore en droit d'initiative direct et droit d'initiative indirect. L'initiative directe donne au peuple le droit de créer et voter la loi directement. Dans le droit d'initiative indirect, le peuple demande une modification constitutionnelle ou

(57) Le quorum nécessaire prévu par la loi n'est pas semblable pour chaque Etat. Voir les paragraphes 4, 5 et 6.

propose un projet de loi qui seront d'abord discutés par l'assemblée législative. Si cette dernière admet la proposition, celle-ci est adoptée immédiatement, on n'aura pas besoin de la soumettre au vote du peuple. Si l'assemblée législative rejette, au contraire, la proposition, celle-ci est renvoyée immédiatement au jugement populaire. Alors, elle sera valable si elle est adoptée par la majorité. Autrement, elle sera rejetée.

2. - Les arguments favorables à la théorie du droit d'initiative.

Les partisans du droit d'initiative estiment qu'il est exigé par la logique démocratique. C'est un instrument indispensable. Les députés de l'assemblée législative et de l'assemblée constituante sont les délégués élus du peuple, chargés de travailler pour lui, mais ce dernier reste cependant le maître en détenant l'autorité suprême. Le député est le délégué, tous ses droits lui sont confiés par le peuple. Il peut posséder le droit de proposer les lois, mais le peuple lui-même garde également la faculté de faire connaître ses desseins, il ne perd jamais son droit et ses prérogatives, quoiqu'il les ait confiés à son délégué. C'est pourquoi le droit d'initiative étant impliqué par la démocratie, ne peut être supprimé.

D'autre part, dans le régime représentatif, il est à craindre que les partis politiques, qui sont multiples et chaotiques, occupent presque toujours le pouvoir de l'Etat. Plus les partis politiques se multiplient, plus la politique se divise et la plupart des députés deviennent les délégués des partis politiques. Ces délégués ne se consacrent plus qu'aux intérêts de leur propre parti, ils

ne s'occupent que des privilèges personnels et la plupart des intérêts du peuple sont mis en péril. De même en temps d'élection, bien qu'on puisse élire les députés qui tiennent à rester fidèles au peuple, rien ne prouve qu'ils ne seront pas influencés un jour, par des questions politiques, par le découragement, ou par la maladie, ils perdront ainsi leurs qualités originelles. C'est pourquoi, bien que le peuple désire obtenir certaines lois, elles ne seront jamais proposées par ces députés que les intérêts du peuple n'atteignent pas, et les misères sociales n'auraient jamais de remèdes. Pour que le peuple puisse parvenir à ce qu'il vise, il lui faut le droit essentiel de pouvoir lui-même proposer les lois, c'est-à-dire le droit d'initiative, qui est le moyen de remédier à la négligence des députés.

En outre, s'il s'agit d'un « gouvernement complètement populaire », tout le peuple jouit du droit de s'occuper de la politique, mais pour cela il faut savoir comment on peut exercer ce droit. La politique est une science très vaste, il faut donc s'efforcer de trouver les moyens de la rendre accessible au peuple. Dans le régime représentatif, souvent la politique est dirigée par quelques personnes. En ce cas, le peuple n'a pas l'occasion de s'occuper des affaires publiques. Le droit d'initiative corrige cet inconvénient en permettant à la nation de gouverner elle-même, car le peuple possédant le droit d'initiative peut à tout moment transformer ses opinions en propositions de loi; il a donc l'occasion d'étudier la politique. Plus il a d'occasions, plus il acquiert naturellement de compétence dans la vie politique. Ainsi, il n'est pas indispensable d'appartenir à l'administration, ni d'être un homme politique, il suffit au citoyen de discuter pendant ses moments oisifs de la journée pour pouvoir donner ses opinions au gouvernement. D'une

part, il peut ainsi parvenir au but qu'il vise lui-même et d'autre part il peut ainsi compléter les vues des administrateurs. Ce système présente vraiment un double avantage (58).

3. - Les arguments opposés à la théorie du droit d'initiative.

Contre tout ce que nous avons dit ci-dessus, les auteurs défavorables au droit d'initiative ont, eux aussi, des arguments raisonnables. Ils disent en premier lieu que le droit d'initiative met le désordre dans l'organisation de l'Etat et dans l'ordre social. Les administrations et les intérêts du peuple sont régis par des lois constitutionnelles; or, si l'on emploie le système du droit d'initiative, une petite partie du peuple peut proposer des modifications constitutionnelles; en conséquence, les lois fondamentales deviennent instables, et l'organisation de l'Etat, l'ordre social, étant régis par elles, sont en péril. En outre, les lois constitutionnelles sont anciennes et sont le fruit de beaucoup d'expériences politiques. Il n'appartient donc pas au peuple, qui n'a aucune science politique, de les modifier à la légère.

Deuxièmement, si l'on use du droit d'initiative, on aboutit à des lois mal faites et embrouillées, car le peuple forme des projets de loi qui ne sont pas du tout comparables à ceux de l'assemblée législative, car ces derniers sont discutés et modifiés auparavant. La connaissance

(58) S. K. WANG: *Droit constitutionnel comparé* (1930), p. 357 et s.

T. S. CHAU: *L'idée et le régime du Triple Démisme* (1928, p. 176 et s.

des lois est une science propre aux hommes de lois. Pour pouvoir confectionner une bonne loi, il faut que les législateurs consacrent beaucoup de temps à l'étudier. Donc, si l'on accorde le droit à tout le peuple de proposer des lois, il en résulte que le pouvoir législatif, confié à des personnes incompetentes, sera mal exercé et donnera naissance à des lois évidemment grossières et embrouillées (59).

Troisièmement, quand l'assemblée législative vote les lois, bien qu'elle soit influencée par la majorité, on ne peut entièrement refuser la parole à la minorité. Si l'on se sert du droit d'initiative, les projets de lois seront toujours créés par la majorité du peuple, qui opprimerà les sentiments des partis plus faibles, qui eux n'auront pas le pouvoir d'être écoutés. C'est pourquoi, si l'on pratique le droit d'initiative, la minorité du pays sera plus opprimée que si l'on applique le régime représentatif.

Quatrièmement, les projets de loi grâce au droit d'initiative sont conçus par quelques personnes, en conséquence les affaires législatives seront dirigées par un petit nombre de gens.

4. - Le système du droit d'initiative en Suisse.

Le droit d'initiative en Suisse, depuis 1845, est en application dans le canton de Vaud, puis il fut adopté successivement dans les autres cantons. L'application du droit d'initiative en Suisse vise à la fois l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative.

(59) ESMEIN et NÉZARD: *Droit constitutionnel français et comparé* (1928), T. I, p. 476 et s.

S. K. WANG: *Droit constitutionnel comparé* (1930), p. 361 et s.

L'initiative constitutionnelle permet la révision de la constitution fédérale suisse, dans laquelle il est dit que « la révision partielle peut avoir lieu par la voie de l'initiative populaire » (art. 21). Pour l'initiative législative, la constitution du canton de Bâle-Campagne déclare que : « à tout moment 1.500 électeurs ont le droit de présenter une demande en vue du vote d'une loi nouvelle ou de l'abrogation ou de la modification d'une loi existante » (art. 12). Et celle de la constitution du canton de Berne déclare que « le droit d'initiative est le droit pour 12.000 électeurs de demander l'élaboration, l'abrogation ou la modification d'une loi » (art. 9).

Le droit d'initiative constitutionnel a seul été adopté par la constitution fédérale, à l'exception du droit d'initiative législatif.

En pratique, on ne se sert en Suisse que du droit d'initiative indirect. Il y a deux manières de s'en servir. A savoir, en premier lieu, le peuple propose seulement ses idées d'initiative; il n'établit aucun projet de loi. Quand le peuple suisse veut modifier la constitution fédérale, il propose simplement les changements qu'il désire à l'assemblée fédérale. Si celle-ci accepte ses jugements modificateurs, elle les transforme ensuite en projet de loi. Enfin on renvoie le projet de loi au peuple qui le rend valable s'il l'adopte à la majorité. Si l'assemblée fédérale rejette, au contraire, les modifications proposées, celles-ci seront renvoyées au vote du peuple; si elles sont soutenues par la majorité, l'assemblée fédérale doit alors les transformer en projet qui prend force de loi après le jugement populaire définitif. De même, dans les différents cantons se modifient les lois ordinaires; le peuple adresse seulement ses jugements modificateurs aux conseils (pouvoir législatif) de chaque canton; il ne forme pas directement un projet de loi. Les méthodes

employées sont les mêmes que pour les modifications de la constitution fédérale.

La deuxième manière de se servir du vote indirect consiste en ce que si le peuple veut modifier la constitution fédérale, il peut directement rédiger le projet de loi qu'il adresse à l'assemblée fédérale. Si le projet est accepté par cette dernière, on l'envoie immédiatement au vote du peuple. S'il est rejeté, au contraire, par l'assemblée fédérale, celle-ci peut proposer un autre projet de loi. Dès lors, on les soumet en même temps au vote du peuple. Désormais, celui qui obtient la majorité est valable. De même pour les modifications apportées aux lois ordinaires dans les différents Etats, le peuple peut rédiger directement un projet qu'il soumet au conseil (pouvoir législatif) de son canton. La méthode suivie est la même que pour la modification de la constitution fédérale (60).

Il faut remarquer aussi que le quorum nécessaire dans la pratique actuelle du droit d'initiative en Suisse n'est pas le même dans les différents cantons. Par exemple, dans le canton d'Argovie 50.000 citoyens ont le droit de demander l'initiative d'une loi ou d'une modification (art. 26). Dans le canton de Bâle-Campagne, le nombre est de 1.500 citoyens (art. 12) et dans le canton de Fribourg il est de 6.000 (art. 28).

5. - Le système du droit d'initiative en Amérique.

La pratique du droit d'initiative en Amérique du Nord commença en 1902 par la modification apportée à

(60) BONJON: *La démocratie suisse* (1919), p. 134 et s.

la constitution de l'Etat d'Oregon. L'article 4 de cette constitution déclare que le peuple a le droit de proposer ou de modifier la constitution et les lois. Depuis lors, les Etats qui exercent successivement le droit d'initiative sont les suivants : Californie, Colorado, Dakota, Ohio, Oklahoma, South Nebraska, Wisconsin, Montana, etc... Le système du droit d'initiative américain ne fonctionne pas d'une façon identique dans chaque Etat. Dans quelques-uns le peuple peut seulement indiquer ses idées de modifications, il ne peut former aucun projet de loi. Mais dans certains, le peuple peut former immédiatement un projet de loi. En 1911, dans l'Etat de Wisconsin, il a été proposé que le projet de loi dont l'initiative a été prise par le peuple devait être soumis à l'examen et à la délibération de l'assemblée législative. Si celle-ci l'accueille favorablement ou lui ajoute une modification avec le consentement des proposants, on n'a pas besoin de soumettre le projet au vote du peuple pour qu'il prenne force de loi. Autrement, les proposants peuvent demander à l'assemblée de renvoyer le projet devant le jugement populaire. Mais ce vote ne rendra pas immédiatement cette proposition valable comme loi (61).

Voici le système du droit d'initiative qui se pratique actuellement dans les différents Etats de l'Amérique du Nord. Le quorum nécessaire pour proposer une initiative n'est pas le même dans chaque Etat, nous avons déjà fait cette remarque pour les cantons suisses. Par exemple, dans l'Etat d'Ohio trois pour cent des voix des citoyens sont nécessaires; dans l'Etat d'Oregon il faut huit pour cent (62).

(61) HOLCOMBE: *State government in the United States*, p. 438.

(62) J. H. KAU: *Les principes de science politique* (1928), p. 246.

6. - Le système du droit d'initiative en Allemagne.

Depuis la constitution de 1919, l'Allemagne a aussi donné au peuple le droit d'initiative. Elle pratique à la fois l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative. Ce droit est accordé pour l'Etat fédéral, de même que pour chaque Etat séparé.

Relativement à l'initiative constitutionnelle, la constitution de l'Etat fédéral déclare que : « La constitution peut être modifiée par voie législative... à la suite d'une initiative populaire » (art. 76). La constitution de l'Etat de Brunswick admet qu' « un dixième des électeurs peut, par une initiative populaire revêtant la forme d'un projet de loi complètement rédigé, demander la révision de la constitution » (art. 41).

En ce qui concerne l'initiative des lois ordinaires, la constitution fédérale déclare que si un dixième des électeurs inscrits propose une initiative législative, on doit en tenir compte (art. 73). La constitution de l'Etat de Brunswick déclare qu' « un dixième des électeurs peut, par une initiative populaire, revêtant la forme d'un projet de loi complètement rédigé, demander... la confection, la modification ou abrogation d'une loi » (art. 41). D'après la constitution de l'Etat de Hesse, « l'initiative peut avoir pour objet la confection, l'abrogation ou la modification d'une loi » (art. 12).

Quant au quorum nécessaire pour exercer ce droit d'initiative, il n'est pas le même dans tous les Etats. Par exemple, dans l'Etat fédéral et dans les Etats suivants : Brunswick, Saxe et Thuringe, le projet de loi pourra être

proposé par un dixième des électeurs inscrits (63). Tandis que dans l'Etat de Mecklembourg-Strelitz, il faut simplement un cinquième des électeurs inscrits (64).

En outre, on remarque que dans chaque Etat d'Allemagne, le peuple n'a aucune initiative au point de vue financier. Par exemple, d'après la constitution de l'Etat de Mecklembourg-Strelitz, « les impôts et le budget ne peuvent faire l'objet d'une initiative populaire » (art. 32). La constitution de l'Etat de Saxe indique que « le budget, les impôts et les traitements ne peuvent faire l'objet d'une initiative populaire » (art. 37). La constitution de l'Etat de Brunswick règle que « le budget, les questions financières, les impôts et les traitements ne peuvent faire l'objet d'une initiative populaire » (art. 41).

Dans l'Etat fédéral, seul le Président d'Empire peut provoquer un référendum au sujet du budget, des impôts et des traitements (art. 73).

7. - Le système du droit d'initiative d'après la doctrine politique de Sun-Yet-Sin.

« L'objet le plus important pour un Etat, en dehors des fonctionnaires, ce sont les lois qui donnent la direction, car si on a besoin de personnes pour gouverner, on a aussi besoin de lois d'après lesquelles on gouvernera. Il faut donc les rédiger et tout le peuple doit participer à cette rédaction. Ce droit, qui lui est accordé, s'appelle le

(63) La constitution fédérale allemande de 1919, art. 73. La constitution de Brunswick, art. 41. La constitution de Saxe, art 25.

(64) La constitution de Mecklembourg-Strelitz, art. 32.

droit d'initiative » (65). C'est la raison donnée par SUN-YET-SIN en faveur du droit d'initiative. C'est pourquoi son ouvrage « *Les Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* » déclare que « le citoyen de l'arrondissement complètement autonome a le droit d'initiative » (art. 9).

Le droit d'initiative, d'après la doctrine de SUN-YET-SIN n'est pas appliqué seulement dans une partie du territoire .Il n'est pas appliqué non plus seulement pour une certaine loi spéciale. Nous étudierons les points suivants :

I. L'exercice de ce droit est le même dans tous les territoires.

II. L'exercice de ce droit est le même pour toutes les lois.

I. — L'EXERCICE DE CE DROIT EST LE MÊME DANS TOUS LES TERRITOIRES.

D'après la doctrine de SUN-YET-SIN, le droit d'initiative est exercé également dans toutes les provinces ainsi que dans les arrondissements. Chaque population a respectivement la jouissance du droit d'initiative qui est exercé de façon identique. Nous avons vu plus haut qu'il n'en était pas de même dans les autres pays, où chaque territoire met le droit d'initiative en pratique très différemment. (Voir plus haut, paragraphes 4, 5 et 6.) SUN-YET-SIN dit: « Toute la population a, à l'égard de la politique de son propre arrondissement, le droit d'initia-

(65) SUN-YET-SIN: *Le Triple Démisme* (6^e conférence du Démisme politique).

tive » (66). L'article 9 des « *Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* » déclare encore : « Le citoyen de l'arrondissement complètement autonome a le droit d'initiative. »

II. — L'EXERCICE DE CE DROIT EST LE MÊME POUR TOUTES LES LOIS.

Le droit d'initiative de SUN-YET-SIN est appliqué à toutes les lois constitutionnelles et à toutes les lois ordinaires, politiques ou financières. Ce n'est pas, comme dans d'autres pays, où ce droit est appliqué seulement à certaines lois spéciales. (Voir plus haut, paragraphes 4, 5 et 6.) SUN-YET-SIN dit : « Si le peuple trouve une loi très utile, il peut prendre l'initiative de la proposer » (67). Dans « *Les Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* », il déclare encore : « L'Assemblée des représentants du peuple » a le droit d'initiative pour toutes les lois du gouvernement central » (art. 24). Telle est, en ce qui concerne l'initiative que le peuple peut prendre vis-à-vis des lois ordinaires, la théorie de SUN-YET-SIN.

Quant au droit d'initiative concernant les lois constitutionnelles, la doctrine de SUN-YET-SIN nous paraît encore plus importante. Nous pouvons la dégager de tous ses écrits, mais elle n'est pas spécialement formulée. Il dit : « Chaque arrondissement ayant une autonomie complète peut élire un représentant en vue de constituer

(66) SUN-YET-SIN : *L'autobiographie de Sun-Mun*.

SUN-YET-SIN : *La doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

(67) SUN-YET-SIN : *Le Triple Démisme* (4^e conférence du Démisme politique).

l'Assemblée des représentants du peuple pour confectionner les lois constitutionnelles des cinq pouvoirs »(68). « *Les Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* » ajoutent: « Le jour où plus de la moitié des provinces du pays commencent la période de la constitution, c'est-à-dire est devenue autonome, alors on convoque l'Assemblée des représentants du peuple pour décider et promulguer les lois constitutionnelles » (art. 23). C'est ainsi que nous pouvons savoir que le droit d'initiative, d'après la doctrine de SUN-YET-SIN, comprend à la fois l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative. SUN-YET-SIN ne fait pas non plus de différence entre les lois financières et les autres, comme nous l'avons vu faire en Suisse et en Allemagne, etc.

Dans la pratique, le droit d'initiative, d'après la théorie de SUN-YET-SIN, s'exerce de deux façons différentes dans la politique locale et dans la politique du gouvernement central. En ce qui concerne la politique locale, le droit d'initiative est exercé directement par la population de chaque arrondissement. Au contraire, relativement à la politique du gouvernement central, ce droit est donné à l'Assemblée des représentants du peuple. SUN-YET-SIN dit: « Le peuple est investi, à l'égard de la politique de son propre arrondissement, du droit de suffrage universel et direct, du droit d'initiative, etc... En ce qui concerne la politique du gouvernement central, tous ces droits, excepté le droit de suffrage, sont confiés à l'Assemblée des représentants du peuple » (69).

(68) SUN-YET-SIN: *L'autobiographie de Sun-Mun*.
SUN-YET-SIN: *La doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

(69) SUN-YET-SIN: *L'autobiographie de Sun-Mun*.
SUN-YET-SIN: *La doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

A ce sujet, on peut voir les articles 23 et 24 des « *Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* » (70). Ainsi SUN-YET-SIN donne l'exercice du droit d'initiative relativement à la politique du gouvernement central à l'Assemblée des représentants du peuple. Il semble d'une part qu'il a jugé impossible de réunir tous les citoyens d'un grand pays dans un même lieu pour étudier et voter la loi, et d'autre part qu'il ne veuille pas occasionner des pertes de temps et d'argent pour le vote d'une seule loi.

La pratique de l'exercice de ce droit est différente suivant qu'il s'agit de la politique locale ou bien de la politique du gouvernement central. Nous étudierons :

- I. La méthode appliquée pour la politique locale.
- II. La méthode appliquée pour la politique du gouvernement central.

I. — La méthode appliquée pour la politique locale.

D'après SUN-YET-SIN, le droit d'initiative appliqué à la politique locale est exercé directement par la population de chaque arrondissement. Quand le peuple trouve une loi très utile, il peut, moyennant un quorum nécessaire, la proposer immédiatement pour qu'elle puisse être appliquée. Les proposants agissent pour ce projet de loi locale comme lorsqu'il s'agit du gouvernement central (voir plus bas), c'est-à-dire qu'ils adressent leurs modifications ou projet de loi à l'organe législatif local. Ce dernier reçoit ces projets modificateurs et forme un projet de loi complet que l'on soumet ensuite au vote du

(70) On peut trouver les textes des « *Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* » plus loin, appendice 1.

peuple. La proposition est valable si elle a obtenu la majorité absolue. En outre, le peuple peut soumettre immédiatement un projet de loi tout rédigé. Mais l'organe législatif a cependant le droit de le corriger. En ce cas, si les modifications apportées ne conviennent pas aux proposants, ceux-ci peuvent demander le renvoi à la fois du projet de loi original et de celui qui a été transformé. Devant le jugement populaire, celui qui obtient la majorité est valable.

Quant au quorum nécessaire pour proposer une loi, il est, comme pour l'exercice du droit de révocation, le même dans toutes les provinces ainsi que dans tous les arrondissements. (Voir plus haut, chap. V, paragr. 7.)

II. — La méthode appliquée pour la politique du gouvernement central.

Pour la politique du gouvernement central, le droit d'initiative, d'après la doctrine de SUN-YET-SIN, n'est pas exercé directement par le peuple, mais par l'Assemblée des représentants du peuple. Si certains des membres de l'Assemblée des représentants du peuple veulent créer une nouvelle loi ou modifier la constitution, ils peuvent, moyennant un quorum nécessaire, proposer leurs suggestions au Yuan législatif (l'organe législatif, c'est-à-dire la chambre des députés). Celui-ci forme un projet de loi. On renvoie ensuite le projet à l'assemblée pour le vote. S'il est adopté par la majorité, il prend force de loi. Sinon, il est rejeté. On permet aussi aux proposants de former directement un projet de loi adressé au Yuan législatif. Seulement, le Yuan législatif a le droit de correction. En tous cas, s'il naît un désaccord à ce propos, les proposants peuvent, comme à l'égard de la politique locale, demander au Yuan législatif de renvoyer le projet

de loi original et celui modifié devant l'Assemblée des représentants du peuple. Seul est valable celui qui a obtenu la majorité. En outre, si le peuple pense qu'une loi relative au gouvernement central pourrait être très utile, il peut adresser ses suggestions à ses délégués, c'est-à-dire aux membres de l'Assemblée des représentants du peuple, pour en faire la proposition. Dans ce système, l'Assemblée des représentants du peuple a pleins pouvoirs pour adopter ou rejeter les modifications de loi. Parce qu'elle est formée par les délégués du peuple, elle tient les rênes du gouvernement central. SUN-YET-SIN dit: « L'Assemblée des représentants du peuple a compétence pour confectionner la révision de la constitution » (71).

Et « *Les Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* » ont aussi déterminé minutieusement ces fonctions (articles 23 et 24).

8. - Critique.

Les auteurs favorables et ceux qui combattent le droit d'initiative ont chacun leurs arguments. Quels sont ceux qui voient juste ? Nous devons juger avec précision et impartialement. On ne doit pas être aveuglé par une seule opinion.

L'argument le plus raisonnable des auteurs favorables au droit d'initiative consiste à dire que la souveraineté nationale appartient toujours au peuple. On ne peut pas lui faire perdre la souveraineté nationale, quoi-

(71) SUN-YET-SIN: *Autobiographie de Sun-Mun*.
SUN-YET-SIN: *La doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

qu'il en ait chargé ses délégués. C'est pourquoi, dans un régime démocratique, la pratique du droit d'initiative populaire est un instrument indispensable et un élément naturel. Ainsi, nous pouvons tirer la conclusion suivante : si le peuple exerce son droit d'initiative, c'est qu'il exerce ainsi sa souveraineté nationale et défend ses intérêts. Si, dans son exécution, ce droit donne lieu à des abus, on peut y remédier, car ce ne sont pas des inconvénients inhérents à sa nature, mais des vices qui tiennent à sa pratique.

Les auteurs défavorables au droit d'initiative soutiennent que la constitution est un ensemble de lois fondamentales d'origine lointaine, résultats de plusieurs expériences politiques, et qui servent à organiser l'Etat et l'ordre social. C'est pourquoi la constitution ne doit pas être à tout moment modifiée et rendue instable. Il est exact, en effet, que la constitution provient vraiment de plusieurs expériences politiques et règle l'organisation de l'Etat et l'ordre social. Il en résulte aussi que l'on ne doit pas la modifier à tout moment. Mais il ne faut pas non plus la considérer comme immuable ; elle peut toujours être modifiée, car elle a pour but la défense des intérêts du peuple. Dès lors, en pratique, elle doit être modifiée suivant les circonstances de l'évolution sociale. Lorsque le peuple trouve que d'autres lois constitutionnelles sont nécessaires, il peut donc prendre l'initiative de supprimer les anciennes lois et de rédiger les nouvelles. Le droit d'initiative semble ainsi nécessaire.

En outre, les adversaires soutiennent que la pratique du droit d'initiative donne des lois mal faites et embrouillées. Cette objection nous semble avoir beaucoup de force, il est impossible de la réfuter complètement. Seulement, en général, dans la pratique de n'importe quelles affaires, on rencontre souvent des difficultés et

des obstacles. Dans notre cas particulier, on peut chercher un moyen d'y remédier. Par exemple, en Suisse et en Amérique du Nord, où l'on pratique le droit d'initiative, le peuple propose simplement ses idées de modification. Il ne fait pas le projet de loi complet, celui-ci est l'œuvre de l'assemblée législative. Ainsi la mauvaise rédaction de la loi n'existera pas.

De même les adversaires ont soutenu que si l'on exerce le droit d'initiative, on ne donne pas aux petits partis politiques l'occasion de manifester leurs opinions modificatrices. Ce serait donc les partis importants qui seraient les maîtres. Qu'importe, si la gestion politique est bonne et équitable. Le peuple peut prendre l'initiative de proposer des modifications, le projet de loi sera rédigé par l'assemblée législative ou par une commission législative choisie à cet effet. Dès lors, les petits partis auront beaucoup d'occasions de pouvoir proposer des modifications. Quant au vote, le projet ne sera adopté que par la majorité du peuple. A ce point de vue, il nous paraît impossible de dire que les grands partis oppriment les petits.

Enfin, les auteurs défavorables au droit d'initiative ont encore pensé que si l'on exerce ce droit, la législation sera dirigée par une minorité. Cette opinion nous semble difficile à admettre. Quoique la proposition d'initiative soit proposée par peu de gens, elle ne sera jamais adoptée que par la majorité du peuple. Si certaines personnes prennent l'initiative de proposer un projet qui ne convient pas à l'opinion publique, il ne pourra jamais obtenir une majorité absolue. Dès lors, si une minorité veut s'emparer de la politique, elle ne pourra jamais atteindre ce but. Un exemple frappant nous a été donné en Amérique. Autrefois, quelques-uns ont proposé de supprimer le Sénat, d'établir un gouvernement par-

lementaire et d'appliquer l'impôt territorial simple (*single tax theory*). Toutes ces propositions furent l'une après l'autre rejetées. En tous cas, bien qu'en réalité on n'ait pas à craindre que la législation soit l'œuvre d'un petit nombre, on peut néanmoins augmenter le nombre des proposants; cela n'est qu'une question d'exercice du droit d'initiative et ne justifierait pas sa suppression. C'est pourquoi BEARD dit : « Le droit d'initiative et le droit de référendum en Amérique du Nord ne permettent pas de faire adopter des propositions violentes. Par exemple, les propositions qui tendent à supprimer le Sénat, à établir un gouvernement parlementaire et à appliquer l'impôt territorial simple, sont toutes rejetées. Ainsi le droit d'initiative et le droit de référendum ne sont ni l'un ni l'autre des instruments de lutte politique pour les partis extrêmes ou pour les conservateurs. En tous cas, on ne peut pas dire que toutes les imperfections politiques des extrémistes et des conservateurs viennent de la pratique de ces deux droits » (72).

Comme nous l'avons vu, le droit d'initiative se justifie en théorie et en pratique; en Amérique du Nord et en Suisse, il donne de bons résultats. Il semble qu'il faille le reconnaître. A mon avis, je pense de plus que la pratique du droit d'initiative, en dehors des justifications que nous avons signalées plus haut, a encore un grand avantage pour l'intérêt public. C'est qu'il donne aux fonctionnaires retraités une bonne occasion de manifester à tout moment leurs opinions pour améliorer la politique. Ceux-ci ont beaucoup d'expérience politique, et si l'on applique le droit d'initiative populaire, ils peuvent examiner les travaux de leurs successeurs, et leur donner.

(72) BEARD: *Readings in American government and politics*, p. 512 et s.

en même temps, des conseils en vue d'améliorer le bien public. Dès lors, la politique sera en progrès sans difficulté.

Quant à la méthode, chaque pays a son système propre. Dans le système allemand, on pratique l'initiative constitutionnelle et l'initiative législative. Mais l'initiative ne s'applique pas aux lois financières. Dans le système suisse, on applique pour l'Etat fédéral seulement le droit d'initiative constitutionnel. Dès lors les deux systèmes allemand et suisse nous semblent ne pas accorder au peuple un droit d'initiative complet. En outre, le système du droit d'initiative en Suisse et en Amérique du Nord n'est pas le même pour chaque Etat d'un même pays. Il est naturel que ce système ne soit appliqué que dans les Etats composés. Il est inapplicable dans les Etats simples. De plus, le droit d'initiative américain n'existe que dans quelques Etats, et non dans tous. A ce point de vue, il nous semble imparfait. Mais on sait aussi que les procédés employés pour le droit d'initiative en Suisse et en Amérique du Nord sont réglés suivant le principe d'après lequel aucun projet de loi n'est rédigé par le peuple, mais par l'assemblée législative. Il en résulte que la rédaction de la loi est meilleure.

Cependant, on soutient que l'assemblée législative, en rédigeant le projet, peut le déformer. Alors les opinions du peuple ne seront pas respectées par l'assemblée législative. Si la proposition de loi et la modification qui est apportée par l'assemblée sont trop différentes, le peuple n'a pas satisfaction (73).

A mon avis, je crois que si le projet de loi préparé par l'assemblée législative ne s'adapte pas aux opinions

(73) S. K. WANG: *Droit constitutionnel comparé* (1930), p. 359.

du peuple, en ce cas, nous pourrions, comme on le fait en Amérique du Nord et en Suisse, soumettre le projet de loi préparé par l'assemblée législative et la proposition originaire, au vote du peuple, pour lui permettre de donner ou non son adhésion. Si le projet est vraiment indiscutable, il sera sans doute soutenu par la majorité du peuple. Il est dès lors impossible pour l'assemblée législative de modifier ou de faire disparaître les opinions du peuple. De cette manière le projet de loi pourra être bien rédigé et les initiatives du peuple ne seront pas violées. C'est le meilleur moyen préventif pour l'Etat qui pratique le droit d'initiative.

Quant au droit d'initiative d'après les doctrines de SUN-YET-SIN, droit accordé à tout le peuple et à l'égard de toutes les lois, il faut reconnaître qu'il est plus parfait et plus complet que les autres systèmes, toujours restreints.

Quant à la méthode employée pour le droit d'initiative d'après la doctrine de SUN-YET-SIN, le projet de loi est rédigé, comme en Amérique et en Suisse, par l'assemblée (74). En outre, pour la politique locale, il est directement exercé dans chaque province comme dans chaque arrondissement, par le peuple lui-même. Tandis que le droit d'initiative à l'égard de la politique du gouvernement central est exercé par l'Assemblée des représentants du peuple. Grâce à cette méthode, le peuple de chaque province et de chaque arrondissement peut toujours prendre l'initiative de proposer et de voter directement la proposition concernant la politique de leur propre ter-

(74) L'article 22 des « *Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale* » règle que: « Le projet de loi constitutionnelle qui doit être basé sur « Les Principes fondamentaux de la Reconstruction nationale » et sur les résultats acquis pendant la période de la tutelle politique et celle de la constitution, est rédigé par le Yuan législatif » (assemblée législative).

ritoire. A l'égard de la politique du gouvernement central, si le peuple veut créer une nouvelle loi, il peut charger l'Assemblée des représentants du peuple de la proposer et de la voter. Parce que l'Assemblée des représentants du peuple, nous l'avons déjà vu plus haut, est une assemblée autoritaire formée par les délégués du peuple, elle est placée au-dessus de toutes les institutions politiques, pour commander le gouvernement et diriger la politique. (Voir plus haut, chapitre IV, paragr. 4.) Dans ce système, on n'a pas besoin de convoquer le peuple tout entier pour la délibération et le vote d'une simple proposition. Il en résulte que le peuple peut conserver toujours son droit d'initiative et que les inconvénients pratiques de l'exercice de ce droit ont à peu près disparu. Dans un Etat très étendu, la pratique du droit d'initiative suivant la méthode de SUN-YET-SIN nous paraît vraiment la plus commode et la plus juste.

CHAPITRE VII

Le droit de référendum

1. - Définition

Le droit de référendum est le droit pour les citoyens de voter directement soit la constitution, soit la loi ou le projet de loi qui sont élaborés par une assemblée législative ou une assemblée constituante.

Quoique le droit de référendum et le droit d'initiative appartiennent l'un et l'autre au domaine de la législation, il existe cependant une différence essentielle entre eux. Le droit d'initiative sert à créer les lois, le peuple prend l'initiative de proposer les lois que l'assemblée législative ne parvient pas à faire. Ainsi ce droit permet la réalisation des propositions du peuple. Le but suprême du droit d'initiative, c'est la création. Tandis que le droit de référendum permet le vote par le peuple de la loi ou du projet de loi qui sont auparavant confectionnés par une assemblée; il vise à détruire les mauvaises lois ou les projets de loi faits par cet assemblée. Son but c'est ainsi la destruction.

Le droit de référendum a son origine surtout dans la théorie de la souveraineté nationale, que J.-J. ROUSSEAU a proposée (75). C'est pourquoi en 1792 la Convention nationale française a déclaré que : « Il ne peut y avoir de constitution que celle acceptée par le peuple » (76). C'est ainsi que les lois constitutionnelles de 1793 furent immédiatement soumises au vote du peuple. C'est là le point de départ de la pratique du droit de référendum. Jusqu'au XIX^e siècle, il a été pratiqué successivement en Suisse et en Amérique du Nord. Après la grande guerre, les Etats de l'Allemagne, l'Autriche, etc., l'ont adopté.

On distingue le droit de référendum consultatif et de référendum apporbatif. Le référendum consultatif s'exerce sur un projet législatif. Le projet modificateur proposé par l'assemblée législative, par l'organe administratif ou par le peuple, doit être d'abord soumis au vote du peuple. Si le peuple veut, par exemple, modifier la constitution, le projet modificateur proposé par lui n'est valable que s'il est adopté au moins par la majorité. Le référendum apporbatif s'exerce au contraire sur une loi déjà votée par l'assemblée législative. Mais cette loi ne sera réellement valable que si elle est adoptée par le vote du peuple. La plupart des Etats n'appliquent que le droit de référendum apporbatif.

On classe en outre le droit de référendum en référendum obligatoire et en référendum facultatif. D'après le premier, les lois et les propositions de lois adoptées par l'assemblée législative doivent obligatoirement être soumises au vote du peuple. Dans la Fédération suisse et dans certains cantons, on applique le référendum constitutionnel. Dans d'autres cantons, on utilise le réfé-

(75) J.-J. ROUSSEAU : *Le contrat social* (L. III, chap. XV).

(76) Déclaration du 21 septembre.

rendum législatif. Tous les deux sont des formes du référendum obligatoire. On trouve aussi en Amérique du Nord quelques Etats où les lois constitutionnelles et les lois ordinaires sont soumises au référendum obligatoire. (Voir plus haut, paragraphes 4 et 5.) En ce qui concerne le droit de référendum facultatif, la loi ou le projet de loi voté par l'assemblée législative ne sera soumis, dans un délai déterminé, au référendum populaire, que si la demande en est faite par un quorum nécessaire soit du peuple, soit de l'organe. Voici des exemples de quorum nécessaire du peuple. D'après la constitution de la Fédération suisse, « les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens » (art. 89). La constitution allemande de 1919 déclare que « une loi dont la publication a été ajournée sur la demande d'un tiers au moins du Reichstag doit être soumise au référendum, si un vingtième des électeurs en fait la demande » (art. 73). Divers systèmes sont possibles suivant les Etats. La demande de référendum peut être faite par un organe soit législatif, soit administratif. Ainsi, dans l'Amérique du Nord, l'Etat de Michigan accorde le droit de faire cette demande à l'assemblée législative. D'après la constitution allemande de 1919, c'est au contraire un organe administratif qui demande le référendum: « Une loi votée par le Reichstag doit, avant sa publication, être soumise au référendum, si le Président d'Empire en décide ainsi dans le délai d'un mois » (art. 73). Il en est de même pour la constitution suisse, d'après laquelle « les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par huit cantons » (art. 89).

Le droit de référendum se divise encore en référendum constitutionnel et référendum législatif. Le réfé-

rendum constitutionnel est celui qui porte sur toutes les lois ou les projets de lois constitutionnelles ayant été votés par l'assemblée constituante. Le référendum législatif est celui qui porte sur toutes les lois ou les projets de lois ordinaires ayant été votés par l'assemblée législative.

Pratiquement, c'est le référendum constitutionnel qui est appliqué de préférence dans la plupart des Etats. On trouve le référendum dans les Etats suisses, également dans certains Etats de l'Amérique du Nord, mais dans une proportion moindre qu'en Suisse. Après la grande guerre, les Etats de l'Allemagne et de l'Autriche ont appliqué à la fois le référendum constitutionnel et le référendum législatif.

2. - Les opinions favorables à la théorie du droit de référendum.

Depuis que J.-J. ROUSSEAU a proclamé la souveraineté du peuple, on soutient que le peuple est le maître de la souveraineté. Il faut qu'il jouisse naturellement du droit suprême d'adopter ou de rejeter la loi. C'est pourquoi l'exercice de la souveraineté nationale ne peut se concilier avec le principe du système représentatif. Mais si un Etat est très étendu, et que les différentes populations qui le composent ne puissent se réunir dans un même lieu pour exercer directement le pouvoir législatif, il faut que le peuple conserve cependant le droit de participer directement à la confection des lois au moyen du droit de référendum. La logique démocratique exige que le citoyen jouisse du droit de référendum. C'est le premier argument en faveur de la théorie du droit de référendum.

En outre, dans le système représentatif, les députés chargés de faire les lois négligent souvent les opinions publiques et les volontés du peuple. Quelquefois même le pouvoir administratif et le pouvoir législatif participent ensemble à une sorte de complicité en faisant des lois qui ne sont pas désirées par le peuple. Parfois aussi, les députés sont soudoyés afin de faire des lois qui n'intéressent que quelques individus. Dans tous ces cas, si le peuple jouissait du droit de référendum, les députés n'oseraient commettre de tels actes et il serait impossible que toutes ces manœuvres frauduleuses puissent se produire. Si cependant les députés avaient la hardiesse d'agir ainsi, on aurait contre eux des moyens de recours. C'est pourquoi la pratique du référendum préserve des méfaits et des abus d'autorité de la part des représentants du peuple. C'est la deuxième raison favorable à la théorie du droit de référendum.

En dernier lieu, dit-on, il faut que la loi soit respectée de tout le monde. Si l'on veut que la loi établisse une situation durable et qu'elle soit exécutée par tous les citoyens, il faut qu'elle soit alors consentie sinon par tout le peuple, du moins par la majorité. Si l'on adopte la pratique du référendum, la loi votée par l'assemblée législative et adoptée par la majorité du peuple, sera tout au moins respectée par cette majorité et son exécution se fera sans heurts. La pratique du droit de référendum peut certainement conduire les citoyens à l'obéissance et à la vénération de la loi. Pendant l'exécution de la loi, on n'aura à s'inquiéter ni des contrariétés, ni des résistances (77).

(77) S. K. WANG: *Droit constitutionnel comparé* (1930), p. 35 et s.

J. S. CHAN: *L'idée et le régime du Triple Démisme* (1928), p. 182 et s.

3. - Les opinions opposées à la théorie du droit de référendum.

En critique à la théorie du droit de référendum, on affirme que, pour assurer l'ordre dans une société développée, les lois doivent être complexes, mais il est très difficile de soumettre des lois complexes à la compréhension du peuple. En présence d'un Etat très étendu, il est impossible de réunir tous les citoyens dans un même endroit pour leur permettre de voter tous ensemble. En supposant que l'on puisse réaliser un tel projet, il paraît encore plus impossible que l'on puisse étudier une loi dans une telle réunion. Et de plus les critiques faites par le peuple, relativement à la loi, ont leur origine dans les opinions de la presse ou dans la déclaration gouvernementale. Or, ces opinions et ces déclarations, qui manquent souvent d'impartialité, ne peuvent donner aucune qualité intrinsèque à la critique populaire; il arrive alors que le peuple ne comprend pas toujours parfaitement la loi votée par l'assemblée législative. Si néanmoins on a le courage de lui accorder le droit de référendum, il en résulte que le peuple sera aveugle sur le vote de la loi, c'est-à-dire sur le référendum. C'est l'un des plus graves défauts du droit de référendum. C'est notamment la critique que lui oppose ESMEIN (78).

En outre, soutient-on, si l'on pratique le droit de référendum, il est évident que le dernier droit de vote appartient non à l'assemblée législative, mais au peuple; par conséquent, si l'on trouve à la loi des imperfections inex-

(78) ESMEIN et NÉZARD: *Droit constitutionnel français et comparé* (1928), T. I, p. 474 et s.

cusables, la responsabilité en sera supportée non par l'assemblée législative, mais par les citoyens. Dès lors, l'assemblée législative peut ne pas chercher à éviter les vices et les imperfections dans la confection des lois. Ainsi la pratique du droit de référendum peut atténuer la responsabilité de l'assemblée législative.

On soutient encore qu'avec le système représentatif, le peuple ignore souvent les lois votées par l'assemblée représentative, et dès lors il les admet, sans aucune discussion. Si, au contraire, on pratique le droit de référendum, on soumet la loi au vote du peuple qui la discutera, et les électeurs opposants auront toujours des sentiments contraires à l'exécution de ces lois. Et si la loi est adoptée par une petite majorité du peuple, l'exécution de cette loi sera difficile, elle se heurtera à la volonté de la minorité importante. Dès lors le conflit entre le gouvernement et le peuple ne pourra jamais être évité.

Les auteurs défavorables au droit de référendum soutiennent encore que, si l'on pratique le droit de référendum, les lois rédigées par l'assemblée législative ne seront établies qu'après un temps assez long. Or, pratiquement, l'exécution de la politique demande de la célérité; il est évident que cette célérité serait retardée si le peuple jouissait du droit de référendum. Et ce serait contraire à l'intérêt de l'Etat et du peuple.

4. - Système du droit de référendum en Suisse.

Quoi qu'on en dise, le droit de référendum suisse existe depuis le moyen âge dans certains cantons, mais il n'est pratiqué dans l'Etat fédéral que depuis les constitutions de 1803, 1848 et 1874. La Fédération suisse et

chaque canton appliquent à la fois le référendum constitutionnel et le référendum législatif. La constitution fédérale suisse déclare qu'il y aura lieu à référendum « lorsqu'une section de l'assemblée fédérale décrète la révision de la constitution fédérale... soumise à la votation du peuple suisse » (art. 120). « La constitution fédérale révisée entre en vigueur lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des citoyens suisses prenant part à la votation » (art. 123). A l'égard du référendum législatif, la constitution fédérale suisse s'exprime ainsi : « Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même de ceux des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence » (art. 89). Les constitutions d'Argovie (art. 25) et de Soleure (art. 17) règlent le référendum de ces cantons.

Le référendum consultatif et le référendum approbatif sont l'un et l'autre appliqués en Suisse. L'article 120 de la constitution fédérale et l'article 98 B de la constitution d'Argovie règlent le référendum consultatif. Le référendum approbatif est réglementé par les articles 123 (voir *supra*) et 25 de la constitution d'Argovie.

En Suisse, le référendum obligatoire est également appliqué dans la constitution fédérale. (Voir plus haut, art. 120 et 123.) Il en est de même pour chaque canton; par exemple, dans les cantons d'Argovie et de Soleure, toutes les modifications de la constitution doivent être soumises à l'acceptation du peuple (79). En ce qui concerne le référendum législatif, quelques cantons appliquent aussi le référendum obligatoire, par exemple les

(79) Constitution d'Argovie du 23 avril 1885, art. 25.
Constitution de Soleure du 23 octobre 1889, art. 17.

deux cantons d'Argovie et de Soleure (80). Mais la Fédération suisse, à l'égard du référendum législatif, nous paraît plutôt appliquer le référendum facultatif; c'est ce qui semble ressortir de l'article 89 de la constitution fédérale (voir *supra*).

L'application du droit de référendum en Suisse, nous l'avons vu, nous semble très considérable. Mais le quorum nécessaire pour demander le référendum, comme pour le droit d'initiative, est très différent suivant les cantons. (Voir chapitre VI, paragraphe 4.)

De plus, d'après la constitution fédérale et la constitution de différents cantons, les lois soumises à l'adoption ou au rejet du peuple ne doivent pas avoir un caractère d'urgence (81).

5. - Le système du droit de référendum en Amérique.

Le droit de référendum est appliqué aussi en Amérique du Nord. Par exemple, la constitution de l'Etat de South Dakota déclare que le peuple possède, à l'égard des lois votées par l'assemblée législative, le droit de référendum. D'après la constitution de l'Etat d'Oregon, le peuple a le droit de rejeter ou d'accepter la constitution ou la loi (art. 4). Dans ces Etats, le référendum cons-

(80) Voir note 79.

(81) Par exemple, la constitution fédérale s'exprime ainsi : « Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons, mais il faut qu'elles n'aient pas un caractère d'urgence » (art. 89). Et la constitution de l'Etat de Genève déclare que « le référendum ne peut également pas s'exercer contre les lois et arrêtés législatifs ayant un caractère d'urgence exceptionnelle. » (Art. 3 de la loi sur le référendum facultatif du 25 mai 1876.)

titutionnel et le référendum législatif sont tous les deux en vigueur. Mais la pratique du référendum constitutionnel est beaucoup plus importante que celle du référendum législatif.

En Amérique, plusieurs systèmes sont appliqués. Certains adoptent le référendum obligatoire, tandis que les autres préfèrent le référendum facultatif. Parmi ceux qui adoptent le référendum obligatoire, beaucoup d'entre eux l'utilisent pour le référendum constitutionnel. Quelques Etats seulement, au contraire, appliquent le référendum obligatoire au système du référendum législatif. Les Etats américains appliquent le référendum facultatif avec une méthode un peu différente de celle de la Suisse. Pour celle-ci, en effet, c'est le peuple seul qui fait la demande, tandis qu'en Amérique, ce n'est pas le peuple seul qui a ce droit, mais aussi l'assemblée législative. Le résultat, c'est que l'assemblée législative de chaque Etat cherche à se dégager de toute responsabilité venant de la loi votée par elle. C'est pourquoi chaque fois qu'une loi est votée sur l'initiative du peuple, on n'aura pas besoin d'attendre que le peuple demande le référendum, l'assemblée législative pourra elle-même requérir le peuple. Actuellement, l'Etat de Michigan accorde le droit de faire la demande non pas au peuple, mais à l'assemblée législative (82).

On applique en outre, en Amérique, le référendum consultatif et le référendum appratif. Dans la plupart des cas, on emploie surtout le référendum consultatif pour la modification des constitutions, c'est-à-dire pour modifier les lois constitutionnelles tout entières. En ce cas, il faut que les projets modificateurs soient d'abord

(82) S. K. WANG : *Droit constitutionnel comparé* (1930), p. 350 et s.

soumis au vote du peuple, et l'assemblée législative ne peut exécuter ces projets modificateurs que si ceux-ci ont été adoptés par la majorité du peuple. Après avoir modifié la constitution, on doit présenter le nouveau texte au vote du peuple, et il ne sera valable que s'il est adopté par la majorité. Pour la modification partielle des constitutions, on n'applique pas le référendum consultatif, mais le référendum approbatif. En ce cas, l'assemblée législative n'a pas besoin d'obtenir le consentement du peuple et peut immédiatement apporter les modifications voulues. Dès que celles-ci sont terminées, elles doivent être présentées au peuple, qui les adoptera ou les rejettera.

Enfin, il faut ajouter que, dans l'état actuel, le quorum nécessaire pour l'application du référendum dans les divers Etats d'Amérique est variable suivant les Etats, comme il en est pour le droit d'initiative. (Voir plus haut, chapitre VI, paragraphe 5.)

6. - Le système du droit de référendum en Allemagne.

Depuis la constitution de 1919, le droit de référendum est appliqué en Allemagne.

On y pratique pour une grande part le référendum constitutionnel, mais le référendum législatif y est également en vigueur. Par exemple, la constitution fédérale de l'Allemagne déclare, relativement au référendum constitutionnel, que, « au cas où le Reichstag vote malgré l'opposition du Conseil d'Empire une modification à la constitution, le Président d'Empire ne peut publier cette loi, si, dans le délai de deux semaines, le Conseil d'Empire demande le référendum » (art. 76). Quant au

référendum législatif, elle déclare: « Une loi votée par le Reichstag doit, avant sa publication, être soumise au référendum, si le Président d'Empire en décide ainsi dans le délai d'un mois » (art. 73).

Les constitutions propres à chaque Etat allemand règlent également chacun de ces référendum. Par exemple, dans la constitution de l'Etat de Thuringe, il est dit que, « dans un délai d'un mois, le gouvernement peut soumettre au référendum une loi votée par le Landtag » (art. 24). « Il doit être procédé à un référendum si un dixième du nombre des électeurs inscrits lors de la dernière élection du Landtag demande le vote, la modification ou l'abrogation d'une loi, ou une modification de la constitution » (art. 25). Celle de l'Etat de Wurtemberg s'exprime ainsi: « Si le Landtag n'a pas déclaré l'urgence, les lois adoptées par lui, ou partie de ces lois, doivent être soumises au référendum dans le délai de deux mois, quand le cabinet en a décidé ainsi ou quand la demande en est faite par la moitié des électeurs inscrits lors de la dernière élection de la chambre » (art. 43).

Le référendum consultatif et le référendum approbatif sont tous les deux appliqués en Allemagne. Dans la constitution fédérale, le référendum consultatif serait appliqué: « La constitution peut être modifiée par voie législative. Au cas où, à la suite d'une initiative populaire, une modification de la constitution est soumise au référendum, l'assentiment de la moitié des électeurs inscrits est nécessaire » (art. 76). Quant au référendum approbatif, il est réglé par les articles 73 et 70 de la même constitution (voir plus haut).

Mais le système du droit de référendum allemand est une modalité, non du référendum obligatoire, mais du référendum facultatif. Il en résulte que son but est quadruple :

1° Le droit de référendum peut être exercé en vue de résoudre les mésintelligences entre le pouvoir administratif et le pouvoir législatif. C'est ce que déclare la constitution fédérale: « Une loi votée par le Reichstag doit, avant sa publication, être soumise au référendum, si le Président d'Empire en décide ainsi dans le délai d'un mois » (art. 73).

2° Le droit de référendum peut servir à dénouer les désaccord au sein même du pouvoir législatif. Ainsi le dit la constitution fédérale: « Une loi dont la publication a été ajournée sur la demande d'un tiers au moins du Reichstag, doit être soumise au référendum si un vingtième des électeurs en fait la demande » (art. 73).

3° Le droit de référendum peut être employé pour résoudre le conflit entre le Conseil d'Empire et l'assemblée législative (Reichstag), comme le déclare la constitution fédérale: « Le Conseil d'Empire a le droit de faire opposition aux lois votées par le Reichstag. En cas d'opposition, la loi est soumise au Reichstag pour un nouveau vote. Si un accord entre le Reichstag et le Conseil d'Empire ne s'établit pas alors, le Président d'Empire peut, dans les trois mois, ordonner un référendum sur l'objet du désaccord » (art. 74).

4° En pratique, le droit de référendum est aussi utilisé pour adopter ou rejeter les projets d'initiative du peuple, selon la même constitution: « La constitution peut être modifiée par voie législative. Au cas où, à la suite d'une initiative populaire, une modification de la constitution est soumise au référendum, l'assentiment de la majorité des électeurs inscrits est nécessaire » (art. 76).

Il faut signaler encore que la constitution allemande rejette l'application du droit de référendum pour les lois

ou projets d'urgence. Par exemple, malgré les termes de l'article 73 de la constitution fédérale ainsi conçu : « Une loi dont la publication a été ajournée sur la demande d'un tiers au moins du Reichstag doit être soumise au référendum si un vingtième des électeurs en fait la demande » ,l'article 72 de la même constitution déclare que: « La publication d'une loi d'Empire est ajournée à deux mois si un tiers des membres du Reichstag en fait la demande. Les lois dont le Reichstag et le Conseil d'Empire ont déclaré l'urgence peuvent être publiées par le Président d'Empire, nonobstant cette demande. » Par conséquent, si la loi n'est pas d'urgence, sa promulgation peut être retardée sur demande et cette loi sera soumise au vote du peuple. Au contraire, si elle est d'urgence, on ne pourra ni demander le retard de sa promulgation, ni la soumettre au vote du peuple.

A cet égard, les constitutions propres à chaque Etat allemand sont toutes précises. Par exemple, la constitution de l'Etat de Wurtemberg déclare que « si le Landtag n'a pas déclaré l'urgence, les lois adoptées par lui, ou partie de ces lois, doivent être soumises au référendum dans les deux mois, quand le cabinet en décide ainsi, ou quand la demande en est faite par un dixième des électeurs inscrits lors de la dernière élection de la chambre » (art. 43).

En outre, dans la constitution fédérale allemande, le droit de référendum relatif aux finances est d'ordre spécial. Seul le Président d'Empire peut provoquer un référendum sur le budget, les lois d'impôts et de traitements (art. 73). De même dans chaque Etat allemand, le droit de référendum ne peut s'appliquer aux lois financières. Par exemple, d'après la constitution des deux Etats de Wurtemberg et de Thuringe, le budget, les lois

d'impôts et les ordonnances relatives aux traitements ne peuvent faire l'objet d'un référendum (83).

Enfin, le quorum nécessaire pour l'application du droit de référendum varie suivant les Etats, comme il en est pour le droit d'initiative. (Voir plus haut, chapitre VI, paragraphe 6.)

7. - Le système du droit de référendum d'après la doctrine de Sun-Yet-Sin.

« Le peuple a le droit d'élire les fonctionnaires, il doit aussi avoir le droit de faire et de modifier la loi. Le droit d'initiative et le droit de référendum se rapportent à la loi. Lorsque la majorité du peuple juge qu'une loi est très utile, il doit pouvoir l'obtenir; c'est en cela que consiste le droit d'initiative. Lorsqu'une loi n'est plus utile, elle doit être amendée, c'est dans cet amendement que consiste le droit de référendum » (84).

Telles sont les paroles de SUN-YET-SIN. Il dit encore : « Si tout le monde estime qu'une loi ancienne n'est plus du tout utile au peuple, il faut avoir un droit qui permette de l'amender, et, une fois amendée, de confier l'exécution de cet amendement au gouvernement, après avoir abrogé l'ancienne loi; ce droit s'appelle le droit de référendum » (85). On voit donc, d'après ces déclarations, que dans le régime politique exposé par SUN-YET-

(83) Constitution de Thuringe du 11 mars 1921, art. 26.

Constitution de Wurtemberg du 25 septembre 1919, art. 45.

(84) SUN-YET-SIN : *Le Triple Démisme* (4^e conférence du Démisme politique).

(85) Voir note 84.

SIN, le droit de référendum est un droit indispensable parmi ceux qui composent la souveraineté nationale.

Pour étudier le droit de référendum d'après la doctrine de SUN-YET-SIN, nous pouvons opérer les divisions suivantes :

I. Le droit de référendum s'applique également à toutes les lois.

II. Il est à la fois un référendum approbatif et un référendum consultatif.

III. Il est un référendum obligatoire.

I. — LE DROIT DE RÉFÉRENDUM S'APPLIQUE ÉGALEMENT A TOUTES LES LOIS.

Le droit de référendum, d'après SUN-YET-SIN, n'est pas limité, comme le droit d'initiative, à une loi spéciale et déterminée. Il comporte à la fois le référendum constitutionnel et le référendum législatif. Il s'applique aussi à toutes les lois politiques et à toutes les lois financières sans distinction. C'est ce que nous allons montrer en étudiant :

a) Le droit de référendum constitutionnel.

b) Le droit de référendum législatif.

c) Le droit de référendum s'applique également aux lois financières.

a) *Le droit de référendum constitutionnel.* — D'après la doctrine politique de SUN-YET-SIN, le droit de référendum est appliqué aux lois constitutionnelles, qui doivent être adoptées par le peuple. Car la loi constitutionnelle a pour objet la sauvegarde des intérêts généraux du peuple. Elle a aussi pour objet l'organisation et le fonctionnement du gouvernement, la participation des citoyens au gouvernement, la réglementation et la garan-

tie des libertés individuelles (86). Dès lors, la loi constitutionnelle doit être adoptée par le peuple lui-même. SUN-YET-SIN dit : « L'Assemblée des représentants du peuple jouit du droit de modifier la constitution » (87). Dans son ouvrage « *Les Principes fondamentaux de la reconstruction nationale* », il s'exprime ainsi : « L'Assemblée des représentants du peuple peut décider et promulguer la constitution » (art. 23). Nous avons dit plus haut que l'Assemblée des représentants du peuple était une assemblée exerçant au nom du peuple le pouvoir suprême du gouvernement. Elle est un organe puissant des seuls représentants du peuple. (Voir plus haut, chapitre IV, paragr. 4.) C'est ainsi, comme nous le voyons, que l'Assemblée des représentants du peuple jouit du droit de référendum portant sur la constitution, c'est-à-dire du référendum constitutionnel.

b) *Le droit de référendum législatif.* — Le but des lois ordinaires est de garantir l'ordre public et de sauvegarder ainsi les intérêts du peuple. C'est pourquoi, d'après SUN-YET-SIN, le peuple doit avoir le droit de référendum sur les lois ordinaires. C'est le référendum législatif. SUN-YET-SIN dit : « Le peuple doit avoir, à l'égard de la politique de son propre arrondissement, le droit de référendum » (88). Il ajoute, dans « *Les Principes fondamentaux de la reconstruction nationale* » : « Le citoyen de l'arrondissement complètement autonome a le droit de référendum » (art. 9). « Après la promulgation de la constitution, l'Assemblée des représentants du peuple a le droit de référendum pour les lois du gouvernement

(86) HAURIOU : *Droit constitutionnel français* (1930), p. 1 et s.

(87) SUN-YET-SIN : *Autobiographie de Sun-Mun*.

SUN-YET-SIN : *La doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

(88) Voir note 87.

central » (art. 24). Il s'agit donc bien ici, nous pouvons le remarquer, du droit de référendum législatif.

c) *Le droit de référendum s'applique également aux lois politiques et aux lois financières.*— Le droit de référendum, d'après SUN-YET-SIN, est appliqué également à toutes les lois politiques et à toutes les lois financières, sans distinction. Car toutes les lois ont pour but les intérêts du peuple. C'est pourquoi le peuple doit avoir le droit de les adopter ou de les rejeter. SUN-YET-SIN dit: « La plupart des citoyens, voyant qu'une loi n'est plus utile, peuvent immédiatement la modifier. La modification dont il s'agit, c'est le droit de référendum » (89).

II. — IL EST A LA FOIS UN RÉFÉRENDUM APPROBATIF ET UN RÉFÉRENDUM CONSULTATIF.

Le droit de référendum, d'après la doctrine politique de SUN-YET-SIN, est en même temps un référendum approbatif et un référendum consultatif. Nous avons déjà vu ce qu'est le référendum approbatif. Nous allons voir qu'il y a aussi un référendum consultatif. SUN-YET-SIN dit: « Chaque Yuan (pouvoir) est responsable devant l'Assemblée des représentants du peuple (90). En conséquence de cette responsabilité, chaque pouvoir, pour ses propres affaires, peut consulter l'Assemblée des représentants du peuple. » (« *Principes fondamentaux de la reconstruction nationale* », art. 24.) Mais celle-ci n'est ni un organe législatif, ni un organe administratif; elle est un organe politique prépondérant de surveillance et de décision. Ainsi le fait que chaque Yuan est responsable

(89) SUN-YET-SIN: *Triple Démisme* (4^e conférence du Démisme politique).

(90) SUN-YET-SIN: *Autobiographie de Sun-Mun*.
SUN-YET-SIN: *La doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

devant elle et qu'il doit la consulter, constitue un référendum consultatif.

III. — IL EST UN RÉFÉRENDUM OBLIGATOIRE.

Cependant, on se demande si le droit de référendum, selon la doctrine de SUN-YET-SIN, est un référendum obligatoire ou un référendum facultatif. Malgré son silence apparent à cet égard, on peut cependant connaître ses idées. Il dit: « Quand on veut s'occuper des affaires de l'Etat, on doit comprendre et exécuter le Triple Démisme (le Démisme racial, le Démisme politique et le Démisme économique). Comprendre et exécuter le Triple Démisme, c'est une responsabilité obligatoire du peuple envers l'Etat » (91). La responsabilité du peuple envers l'Etat consiste ainsi dans l'exécution du « Triple Démisme » et par conséquent dans l'application du Démisme politique, c'est-à-dire de la souveraineté nationale. Dès lors, la souveraineté nationale est une partie du Triple Démisme ». En outre, le droit de référendum est une partie de la souveraineté nationale. Il en résulte que le droit de référendum est indispensable pour le peuple. De plus, SUN-YET-SIN soutient toujours, comme on le sait, la doctrine politique du « gouvernement complètement populaire »; il faut que le peuple exerce le droit dont il est toujours investi. Par conséquent, toutes les lois devront obligatoirement dépendre de la volonté du peuple. A cet égard, SUN-YET-SIN détermine encore la compétence de l'Assemblée des représentants du peuple

(91) SUN-YET-SIN: *Ouvrage des discours de Sun-Yet-Sin* (chapitre « Les femmes doivent comprendre le Triple Démisme »).

relativement à la constitution, dans son ouvrage « *Les Principes fondamentaux de la reconstruction nationale* » (art. 23). D'après lui, toute création et toute modification de la constitution doivent être adoptées par l'Assemblée des représentants du peuple. On voit donc que le droit de référendum, d'après la doctrine politique de SUN-YET-SIN, appartient plutôt au référendum obligatoire.

Quant à la méthode suivie pour la pratique du droit de référendum, d'après SUN-YET-SIN, elle est la même que pour le droit d'initiative. Là encore il distingue deux formes de politiques: la politique locale et la politique du gouvernement central, et il transpose cette distinction à l'application du référendum.

a) *La méthode appliquée pour la politique locale.* — D'après SUN-YET-SIN, le droit de référendum pour la politique locale, est exercé directement par le peuple dans chaque arrondissement; la pratique est la même pour la province et pour chaque arrondissement. Quand le peuple trouve qu'une ancienne loi n'est plus utile, il peut, si un certain quorum est réuni, proposer de la rejeter et de la remplacer par une autre. Cette proposition est adressée à l'organe législatif local. Celui-ci reçoit la proposition et la publie immédiatement. Si l'on obtient le consentement de la majorité du peuple pour le rejet de cette ancienne loi, elle est supprimée. Sinon, cette ancienne loi continue à s'appliquer. SUN-YET-SIN dit : « Le peuple a, à l'égard de la politique de son propre arrondissement, le droit de référendum » (92), ce qu'il reprend dans « *Les Principes fondamentaux de la reconstruction nationale* », où il déclare que « le citoyen

(92) SUN-YET-SIN: *Autobiographie de Sun-Mun*.
SUN-YET-SIN: *La doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

de l'arrondissement complètement autonome a le droit de référendum direct » (art. 9).

b) *La méthode appliquée pour la politique du gouvernement central.*— D'après SUN-YET-SIN, pour la politique du gouvernement central, le droit de référendum n'est pas exercé directement par le peuple. L'exercice de ce droit est, comme celui du droit d'initiative, confié à l'Assemblée des représentants du peuple. Cela fait partie du rôle de représentation.

Quand un membre de l'Assemblée des représentants du peuple pense qu'une loi ordinaire du gouvernement central ou une loi constitutionnelle n'est plus utile au peuple, il peut, s'il obtient un quorum nécessaire, proposer de la rejeter et de la remplacer par une autre. La proposition est adressée au Yuan législatif (pouvoir législatif); celui-ci la reçoit et la publie directement. Au bout d'un certain temps, le Yuan législatif la renvoie à l'Assemblée des représentants du peuple, qui se réunira pour le vote. Si la proposition est acceptée à la majorité, l'ancienne loi constitutionnelle ou loi ordinaire est abolie. Sinon, cette ancienne loi continue d'être valable. SUN-YET-SIN dit: « Relativement à la politique du gouvernement central, tous les droits, sauf le droit de suffrage, sont exercés également par l'Assemblée des représentants du peuple » (93). Cette fonction est réglée également dans « *Les Principes fondamentaux de la reconstruction nationale* » (articles 23 et 24). En outre (et c'est un droit comparable au droit d'initiative), si le peuple trouve une loi ordinaire du gouvernement central ou une loi constitutionnelle inutile, il peut proposer à ses délégués (l'Assemblée des représentants du peuple) de

(93) SUN-YET-SIN: *Autobiographie de Sun-Mun*.
SUN-YET-SIN: *La doctrine de Sun-Mun* (chap. VI).

l'abroger. Car cette assemblée, nous l'avons dit, est une assemblée exerçant le pouvoir au nom du peuple, elle est un organe puissant composé des seuls représentants du peuple. SUN-YET-SIN permet d'exercer le droit de référendum par représentation. A juste titre, il permet l'exercice du droit de révocation et du droit d'initiative par le même moyen. Ainsi, il évite des pertes de temps et d'argent inutiles, pour le vote d'une seule loi. Et le peuple conserve cependant le droit de référendum.

8. - Critique.

Politiquement, le droit de référendum, comme nous l'avons vu, est accueilli favorablement par certains auteurs. Mais il est aussi repoussé par d'autres. Suivant ses partisans, l'argument le plus important consiste à dire que les lois sont créées en vue de garantir les intérêts du peuple, ou de rejeter directement les lois. C'est pourquoi, d'après J.-J. ROUSSEAU, « toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle, ce n'est point une loi » (94).

Ses adversaires, au contraire, soutiennent que si l'on pratique le droit de référendum, la responsabilité législative n'appartient plus à l'organe législatif, mais au peuple. Il en résulte que l'organe législatif s'intéresse beaucoup moins à la confection des lois. Le droit de référendum diminue donc notablement la responsabilité de l'organe législatif. Mais, en réalité, si l'organe législatif discute le projet de loi sans y apporter l'intérêt

(94) J.-J. ROUSSEAU : *Le contrat social* (L. III, chap. XV).

nécessaire, les lois faites par lui seront certainement rejetées par le peuple. S'il en est ainsi, il perdra évidemment sa confiance. Au contraire, si l'organe législatif discute le projet de loi avec attention en vue de satisfaire les besoins du peuple, il s'ensuivra que les lois qu'il aura faites seront indubitablement adoptées par la majorité du peuple. Pour maintenir alors sa confiance, l'organe législatif discutera le projet de loi avec une grande attention et un grand soin. Ainsi, la pratique du droit de référendum, non seulement ne diminuera pas la responsabilité de l'organe législatif, mais encore l'augmentera.

Les adversaires soutiennent encore que les lois faites par l'organe législatif sont d'abord ignorées du peuple. Si l'on pratique le droit de référendum, il est évident que les électeurs opposants posséderont toujours, à l'égard de l'exécution de ces lois, des ressentiments. En conséquence, le conflit entre le gouvernement et le peuple est inévitable. Mais nous sommes actuellement à une époque où ne s'exercent ni l'autorité divine ni l'autorité monarchique absolue, mais la souveraineté nationale. Ainsi toute exécution de loi politique ne peut être faite de mauvaise foi ou en employant des moyens trompeurs.

Sans doute certains auteurs ont affirmé que le peuple ne s'occupe jamais de lois faites par l'organe législatif. Mais ce n'est pas là une règle de la politique. On peut supposer, au contraire et à juste titre, que le peuple s'intéresse à ces lois. Par suite, l'accord entre l'organe législatif et le peuple ne se fera pas toujours et un conflit peut facilement se produire. Si la loi est au contraire soumise au peuple avant d'être appliquée, si l'on pratique le droit de référendum, le conflit entre le peuple et le gouvernement peut être évité. Quant au fait que les électeurs opposants possèdent toujours des sentiments contraires à l'exécution des lois décidées par l'organe

législatif, sans doute il peut se produire de ce fait un conflit entre le gouvernement et le peuple. Seulement, à cet égard, c'est un défaut qui tient à la méthode employée, ce n'est pas un vice inhérent au droit de référendum.

Supposons que, dans un pays, il y ait 20.000 électeurs. 11.000 adoptent la loi et 9.000 la rejettent. En ce cas, la loi est adoptée seulement par une petite majorité. Elle est rejetée par une grosse minorité. Par conséquent, le conflit entre le gouvernement et le peuple peut se produire. Mais on peut éviter ce conflit en exigeant, en plus d'une majorité, tel chiffre convenable de voix. Par exemple, si l'on craint qu'il existe une grosse minorité, lorsqu'on adopte une loi, on peut fixer alors une majorité de 70 ou 80 pour cent.

On soutient encore que l'exercice du droit de référendum retarde l'exécution des affaires politiques. L'argument en lui-même est indiscutable. Si l'on soumet la loi au vote du peuple, — c'est le but du référendum, — il faut un certain temps, et les affaires politiques peuvent être différées. Mais, à cet égard, il nous semble qu'une loi confectionnée plus lentement et présentant un intérêt, est préférable à une loi confectionnée rapidement et sans intérêt. De plus, on peut toujours fixer d'avance le temps maximum pour l'exécution du référendum. De cette façon, on arrive à éviter un retard exagéré.

Enfin, les auteurs affirment que le peuple n'a pas la capacité suffisante, ni le temps nécessaire pour étudier à fond des lois complexes. De même si l'on suppose un Etat étendu, le peuple ne peut se réunir en un même lieu pour étudier la loi et pour la voter. En ce cas, le peuple ne peut concevoir parfaitement la loi préparée par l'organe législatif, et si l'on pratique le droit de référendum, il arrivera que le peuple votera au hasard.

Cet argument a une certaine valeur, nous devons le reconnaître. Mais si le peuple n'a pas la capacité ni le temps pour étudier la loi, celle-ci néanmoins est en relation intime avec lui, puisque c'est elle qui régit le pays. Le peuple peut ainsi l'observer et la connaître; il sait quelle loi lui convient ou non, il peut librement en juger sans avoir besoin pour cela d'une haute intelligence. Il peut la comprendre sans avoir besoin d'un temps très long. Le peuple, devant une loi préparée à l'avance par l'organe législatif, ne se décidera qu'en connaissance de cause. Quant à cette objection que, dans un Etat étendu, le peuple ne peut se réunir dans un même lieu pour étudier et voter la loi, elle peut facilement être écartée, car cet obstacle n'est pas une conséquence du droit de référendum; il tient essentiellement à la méthode employée, qui est mauvaise. Il n'est pas nécessaire de réunir le peuple en un seul endroit. On peut, à ce point de vue, suivre le système conçu par SUN-YET-SIN pour l'exécution du droit de référendum (voir plus haut, paragraphe 7), et éviter ainsi cette objection.

En théorie, les arguments des auteurs contre le droit de référendum n'ont pas triomphé, nous venons de le voir. En pratique, le droit de référendum a déjà obtenu de bons résultats dans l'Amérique du Nord et en Suisse. Il nous semble qu'il ne faille pas méconnaître ces succès. C'est pourquoi BRYCE a dit: « Le régime du droit de référendum a eu de bons résultats en Suisse et aussi dans chaque Etat américain du Nord; et, si l'on ne peut mettre ces résultats en Amérique en comparaison avec ceux de la Suisse, du moins peut-on dire qu'ils sont honnêtes et en tous cas le référendum n'a jamais donné lieu à des abus graves » (95).

(95) BRYCE: *Modern democracies* (chap. LXV).

Nous allons comparer maintenant les méthodes employées par chaque Etat pour la pratique du droit de référendum.

Le droit de référendum, dans chaque Etat allemand, ne s'applique pas aux lois financières. Dans la Fédération allemande, il s'applique à ces sortes de lois, mais c'est seulement le Président d'Empire qui jouit du droit de le demander, et le référendum ne s'applique jamais aux lois d'urgence.

Le droit de référendum en Suisse est d'application assez fréquente, mais il ne peut être employé pour les lois urgentes. Toutes ces applications du droit de référendum sont restreintes, comme on le voit.

Dans l'Amérique du Nord, dans l'Etat de Michigan, le droit de demander le référendum appartient non au peuple, mais à l'assemblée délibérante. A cet égard, ce système ressemble beaucoup à celui employé en Allemagne pour les lois financières, où l'on confie le droit de demander le référendum au Président d'Empire seul et non au peuple. En tous cas, le droit de référendum n'est appliqué qu'imparfaitement.

De même, quant au droit de référendum pratiqué actuellement en Allemagne, en Suisse et dans l'Amérique du Nord, la méthode employée par chaque Etat de ces pays ne se ressemble pas dans toute l'étendue du pays. Il en résulte un fâcheux inconvénient politique. Cette méthode n'est praticable que pour les Etats composés, et non pour les Etats simples. De plus, le droit de référendum allemand, suisse et américain n'est pas appliqué différemment suivant la politique centrale et locale, et il est confié au peuple qui votera directement. En ce cas, s'il s'agit d'un Etat étendu, l'objection faite par certains auteurs que le peuple ne pourra se réunir dans un même lieu pour étudier et voter la loi, demeure. Le peuple

votera alors sans discernement; c'est un défaut de la méthode employée.

L'exercice du droit de référendum d'après SUN-YET-SIN est tout différent de celui de l'Allemagne, de la Suisse et de l'Amérique du Nord. Il est praticable non seulement pour un certain projet de loi, mais pour toutes les lois. Quant à l'exécution, on distingue la politique locale et la politique centrale. S'il s'agit de la politique locale, le droit de référendum sera exercé directement par le peuple de chaque province et de chaque arrondissement. On remarquera que le défaut de méthode ci-dessus aperçu n'existe pas ici. S'il s'agit de la politique du gouvernement central, le droit de référendum sera exercé par l'Assemblée des représentants du peuple. Si le peuple se forme une opinion relative à la politique du gouvernement central, il peut la manifester de plein droit et donner à ses délégués de l'Assemblée des représentants du peuple le pouvoir de demander le référendum. En ce cas, d'une part, le peuple conserve toujours son droit de référendum, d'autre part, s'il s'agit d'un pays étendu, on évite ainsi l'objection que nous avons déjà remarquée. De cette façon, le système du droit de référendum conçu par SUN-YET-SIN nous paraît être supérieur aux autres.

CONCLUSION

Le système représentatif consiste en ce fait que l'exécution des souverainetés nationales est confiée aux représentants du peuple.

Cependant, d'après la théorie de J.-J. ROUSSEAU sur la souveraineté nationale : « Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement » (96). Dès lors, si le peuple charge ses délégués d'exécuter son droit souverain, c'est que, par conséquent, on établit une similitude entre les idées du représentant et les idées du peuple. Et c'est là l'une des plus graves imperfections du système représentatif.

En ce qui concerne le régime électoral dans lequel on admet le système du scrutin territorial, il est très difficile, pour un représentant élu par la population de différentes régions, de servir utilement les grands intérêts nationaux. En conséquence, il ne sert les intérêts de personne. Il en résulte que le peuple et ses représentants sont séparés l'un de l'autre par une cloison.

Bien souvent encore, lorsque l'élection a lieu, la plupart des électeurs sont fréquemment influencés et victimes des intrigues des classes privilégiées, qui leur font

(96) J.-J. ROUSSEAU: *Le contrat social* (L. III, chap. XV).

élire des députés qui ne serviront pas les intérêts populaires. C'est là encore un des défauts du système représentatif.

Mais l'imperfection la plus importante du système représentatif résulte surtout de ce que l'exécution du droit souverain du peuple, c'est-à-dire la souveraineté nationale, est confiée aux représentants. Pour remédier à ce défaut, plusieurs auteurs politiques contemporains ont affirmé le principe de la souveraineté nationale directe. Naturellement, la doctrine politique de SUN-YET-SIN se rattache à cette théorie. Seulement, si l'on pratique la souveraineté nationale directe, on ne peut éviter certains autres inconvénients, surtout dans un grand pays. C'est pourquoi la souveraineté nationale, d'après la doctrine politique de SUN-YET-SIN, se présente sous deux angles. La politique du gouvernement central est dirigée par des représentants élus directement qui forment l'Assemblée des représentants du peuple. Le peuple peut soumettre ses opinions relatives à la politique du gouvernement en s'adressant à ses délégués de l'assemblée. Tandis que la politique locale est directement dirigée par le peuple lui-même. Ainsi d'une part, le peuple garde toujours son droit souverain, d'autre part, on écarte malgré tout, les inconvénients que la pratique de la souveraineté nationale présente dans un grand pays.

Evidemment, la doctrine politique de SUN-YET-SIN a son origine immédiate dans celles de CONFUCIUS, de MAN-SHI, de LOU-SHI, de KANG-SHI, de MAC-SHI, de MONTESQUIEU et de J.-J. ROUSSEAU. Il emprunte à ces écrivains leurs principes philosophiques de la politique en vue de les mettre en lumière. Il les complète et les transforme, quand il y a lieu. Enfin, il compare tous les systèmes politiques en ce qui concerne la souveraineté nationale dans les autres pays. Il crée ainsi les quatre droits du peuple :

le droit de suffrage, le droit de révocation, le droit d'initiative et le droit de référendum. Il revendique aussi la souveraineté nationale pour les deux sexes et pour toutes les classes, afin de parer aux défauts de l'exécution antérieure de la souveraineté nationale et de se conformer aux aspirations sociales actuelles.

Or, les quatre droits du peuple d'après SUN-YET-SIN, ont leur origine dans le Démisme racial et le Démisme économique. SUN-YET-SIN dit: « Le sens du Triple Démisme est la possession du peuple (*of the people*), la domination du peuple (*by the people*) et la jouissance du peuple (*for the people*). Le pays est la chose publique des citoyens, les affaires politiques doivent être dirigées par les citoyens, les intérêts à servir sont ceux des citoyens » (97). Or, le Triple Démisme est le Démisme racial, le Démisme politique et le Démisme économique. Dès lors, la possession du peuple est le Démisme racial, la domination du peuple est le Démisme économique, la jouissance du peuple est le Démisme économique. Si le peuple ne jouit pas du Démisme politique (la souveraineté nationale) sa possession ne sera pas garantie. Supposons qu'un Etat ou une race ait perdu sa souveraineté nationale, ce n'est plus lui qui se gouverne, il est gouverné par un autre Etat ou une autre race. En ce cas la nation en tutelle sera, à cause des intérêts politiques ou économiques, opprimée de plus en plus par l'Etat protecteur. Et l'Etat protégé disparaîtra sans doute dans un temps plus ou moins long. C'est pourquoi, pour maintenir l'existence d'un Etat ou d'une race et pour assurer l'égalité de tout Etat et de toute race, il faut d'abord éviter que les faibles ne soient par trop opprimés par les

(97) SUN-YET-SIN : *Le Triple Démisme* (2^e conférence du Démisme politique).

puissants. Pour cela, il faut d'abord que le peuple jouisse complètement de sa souveraineté nationale.

Quand un peuple ne jouit pas de la souveraineté nationale, on ne peut pas parler de la jouissance du peuple. Nous avons déjà dit qu'un Etat ou une race, s'il est gouverné et opprimé par un autre Etat ou une autre race, arrivera à disparaître complètement. En ce cas, on ne peut dire que le peuple ait la jouissance. D'autre part, même si un Etat n'est pas opprimé par d'autres, mais si sa politique est dirigée simplement par quelques personnes, le peuple perd aussi son droit de souveraineté; l'égalité de la politique n'existe même pas. Dès lors, il se produit une lutte entre la classe opprimée et la classe opprimante. Quand la politique se divise en deux classes: la puissante et la faible, l'économie la suit en même temps et deux classes se forment: la riche et la pauvre. Si les ressources sociales sont accaparées par quelques personnes, les riches deviendront les grands capitalistes, tandis que les pauvres maintiendront très difficilement leur existence journalière. C'est pourquoi, pour maintenir l'égalité économique et atteindre le but du Démisme Economique (la jouissance du peuple), il faut maintenir d'abord l'égalité politique. Mais pour cela, il faut que le peuple exerce lui-même la souveraineté nationale. Autrefois le peuple n'avait que le droit de vote et même ce droit de vote était limité. En conséquence l'égalité politique n'existait pas, la jouissance du peuple ne pouvait exister. SUN-YET-SIN adopte, dans sa doctrine politique, en dehors du droit de vote, le droit de révocation, le droit d'initiative et le droit de référendum, pour que le peuple ait le droit de destituer les mauvais serviteurs publics et le droit de proposer et de voter la loi qui peut servir ses intérêts. Ce système est vraiment celui qui peut supprimer tous les défauts du système représentatif.

Autrefois, en outre, la jouissance de la souveraineté nationale n'appartenait qu'aux riches, aux nobles et aux bourgeois. Depuis la révolution soviétique on a supprimé en Russie le droit des riches et des nobles, la jouissance de la souveraineté nationale n'appartient qu'au prolétariat. Nous avons déjà dit plus haut que l'arbitraire du prolétariat est plus nuisible encore que celui du capitalisme. SUN-YET-SIN soutient que l'exercice de la souveraineté nationale doit être égal pour tous; il semble qu'il veuille supprimer le conflit entre le capitalisme et le prolétariat. C'est pourquoi le système de souveraineté nationale de SUN-YET-SIN convient non seulement à la Chine, mais encore à tous les pays, petit Etat ou grande Puissance. Si tous les Etats le pratiquaient, la paix du monde serait assurée.

Les quatre droits du peuple d'après SUN-YET-SIN ressemblent à un levier de commande: c'est le peuple qui le tient pour diriger le gouvernement comme un chauffeur pour conduire sa machine. Il peut en régler la vitesse ou la direction selon son gré. Il n'a pas à craindre les déraillements.

Mais, la pratique de ces quatre droits n'est pas une affaire facile, parce qu'il faut que le peuple ait la science politique et la bonne volonté à l'égard des affaires publiques. Sinon, le peuple sera aveugle dans l'exercice de ces droits et la politique sera mal dirigée. C'est pourquoi, pour que le peuple puisse acquérir ces bases indispensables et les connaissances politiques nécessaires, SUN-YET-SIN établit une période de tutelle politique. Le système de la souveraineté nationale d'après SUN-YET-SIN, nous apparaît de cette façon comme un système souple et pratique.

D'après ce système, pour la politique du gouvernement central, est instituée une Assemblée des représen-

tants du peuple pour que celui-ci puisse exprimer son opinion sur la politique du gouvernement central. Cette assemblée n'est ni un organe législatif, ni un organe administratif; elle n'a ni la responsabilité législative, ni la responsabilité administrative. Il faut de plus, par conséquent, le Yuan législatif pour s'occuper des affaires législatives et le Yuan exécutif pour s'occuper des affaires administratives. Une telle organisation entraîne, sans doute, des frais, mais cela est inévitable.

Mais les quatre droits du peuple préconisés par SUN-YET-SIN ont un fondement certain. Leur pratique a produit de bons résultats dans l'Amérique du Nord et en Suisse. Il n'est plus besoin de discuter encore leur maintien ou leur suppression. Il nous reste aujourd'hui seulement à étudier et préciser la méthode d'application qui pourra permettre de sauvegarder les véritables intérêts et d'éviter tous les obstacles. Pour cela, nous souhaitons que les hommes politiques et les administrateurs appliquent avec conscience la doctrine de SUN-YET-SIN, en mettant en exercice les quatre droits du peuple, de façon à permettre d'atteindre une politique vraiment démocratique et d'obtenir un « gouvernement complètement populaire. »

APPENDICE

1. - Les principes fondamentaux de la reconstruction nationale.

Les articles ci-après ont été écrits de la main de SUN-YET-SIN. Nous les traduisons.

1° Le programme du gouvernement national pour la reconstruction de la Chine est basé sur les « Trois principes du Peuple » et « La Constitution des Cinq Pouvoirs » de la Révolution.

2° La subsistance du peuple est le problème le plus important de tous ceux qui regardent la reconstruction. En prenant en considération les questions de nourriture, d'habillement, de logement et les moyens de communication qui sont les quatre grandes nécessités du peuple, le gouvernement doit donc coopérer avec ce dernier pour développer l'agriculture et l'industrie textile, afin que le peuple puisse se nourrir et s'habiller suffisamment, pour bâtir sur une grande échelle des habitations de toutes sortes afin qu'il ait le plaisir de se loger, et pour construire et réparer les routes et les grands canaux afin qu'il ait la facilité de circuler.

3° Le second problème est le problème de la démocratie. Le gouvernement doit instruire, guider le peuple et lui faire comprendre ce que c'est que la politique de

façon qu'il puisse exercer son droit de vote, son droit de révocation des fonctionnaires, son droit d'initiative et son droit de référendum.

4° Le troisième problème de la reconstruction est celui du Nationalisme. A l'intérieur, le gouvernement doit donc protéger et aider les petites minorités à prendre conscience d'elles-mêmes et à se gouverner; à l'extérieur, le gouvernement a le devoir de se défendre contre les agressions impérialistes. En même temps il doit réviser tous les traités déjà conclus avec les divers Etats étrangers dans le but d'arriver à de plus justes conventions et d'obtenir l'indépendance de notre pays selon l'équilibre international.

5° La reconstruction comprend trois étapes:

- a) La période des opérations militaires;
- b) La période de la tutelle politique;
- c) La période constitutionnelle.

6° Pendant la période des opérations militaires, toutes les organisations sont entre les mains de l'Administration militaire. Le gouvernement supprime, d'un côté, *manu militari*, tous les obstacles à l'intérieur, et, de l'autre côté, le gouvernement énonce les principes pour l'instruction populaire et l'unification du pays.

7° Le jour de la stabilité complète d'une province, c'est aussi le jour du commencement de la période de la tutelle politique et celui de la fin de la période des opérations militaires.

8° Pendant la période de la tutelle politique, le gouvernement doit envoyer des personnes ayant reçu de l'instruction et passé des examens avec succès dans tous les arrondissements pour aider le peuple à préparer son autonomie. Le jour où, dans l'arrondissement, l'enquête

sur le chiffre de la population est terminée, l'arpentage des terrains fini, la police bien organisée, les routes toutes construites, le peuple ayant rempli ses devoirs de citoyen et juré d'appliquer les principes révolutionnaires, peut élire un sous-préfet pour administrer l'arrondissement et des conseillers municipaux pour légiférer, et cet arrondissement deviendra alors complètement autonome.

9° Le citoyen de l'arrondissement complètement autonome a le droit d'élire et de révoquer directement les fonctionnaires ainsi que le droit d'initiative et le droit de référendum direct.

10° Chaque arrondissement, au commencement de son ère autonome, doit réglementer au préalable la valeur de la propriété foncière privée de tout l'arrondissement, le propriétaire fera lui-même une déclaration aux autorités locales. Le gouvernement local taxe alors la propriété d'après cette déclaration et peut, à tout moment, faire son acquisition suivant la valeur déclarée. Si, après cette déclaration, la valeur de la propriété augmente, soit à cause de l'amélioration de la politique, soit à cause du progrès de la société, le surplus reviendra alors à la communauté de la population de tout l'arrondissement et non au propriétaire.

11° Le revenu annuel des terres, l'augmentation de la valeur des propriétés, la production des terrains publics, les produits des montagnes, des forêts, des lacs, des mines et des forces hydrauliques appartiennent au gouvernement local, qui en profite pour entreprendre des travaux publics locaux, élever les enfants pauvres, entretenir les vieillards, aider les pauvres, secourir les sinistrés, guérir les malades et pourvoir à tous les autres besoins publics.

12° Si les budgets locaux ne sont pas suffisants pour développer les richesses naturelles et entreprendre des travaux industriels et commerciaux de grande envergure, le gouvernement central viendra alors en aide. Les revenus seront partagés, en parties égales, entre le gouvernement central et le gouvernement local.

13° Chaque arrondissement doit participer pour partie à la charge financière du gouvernement central. Le montant ne pouvant être inférieur à dix pour cent et supérieur à la moitié du revenu annuel de l'arrondissement, sera fixé par les représentants du peuple.

14° Chaque arrondissement où le gouvernement local autonome a été une fois établi, a le droit d'élire un représentant pour organiser l'Assemblée des représentants, afin de participer à la politique du gouvernement central.

15° Tous les fonctionnaires et les candidats, soit au gouvernement central, soit au gouvernement local, doivent subir des examens et doivent être contrôlés par le gouvernement central.

16° La période de la constitution commence le jour où tous les arrondissements de la province sont devenus autonomes. L'Assemblée des représentants du peuple peut alors élire un gouverneur civil pour diriger l'autonomie de la province. Quant aux affaires dépendant de l'administration nationale, le gouverneur de la province doit obéir à l'ordre du gouvernement central.

17° Pendant cette période, en ce qui concerne la limite entre le pouvoir central et le pouvoir provincial, il faut adopter le système de l'équilibre des pouvoirs. Toutes les affaires ayant un caractère national appartiennent au gouvernement central, celles ayant un caractère local appartiennent au gouvernement provincial.

Ainsi il n'y aura ni excès de centralisation, ni excès de décentralisation.

18° L'unité de l'administration autonome est le département. La province se place entre celle-ci et le gouvernement central pour servir de liaison.

19° Au début de la période de la constitution, le gouvernement central doit achever d'établir les cinq Yuans pour exercer les cinq pouvoirs, à savoir : le Yuan législatif, le Yuan administratif, le Yuan judiciaire et le Yuan de contrôle.

20° Le Yuan administratif établit provisoirement les ministères suivants : 1° le ministère de l'intérieur, 2° le ministère des affaires étrangères, 3° le ministère des affaires militaires, 4° le ministère des finances, 5° le ministère de l'agriculture et des mines, 6° le ministère du travail et du commerce, 7° le ministère de l'instruction publique, 8° le ministère des communications.

21° Avant la promulgation de la constitution, les présidents des Yuans sont nommés et révoqués par le Président de la République, sous les ordres duquel ils sont.

22° Le projet de la constitution doit être basé sur les principes fondamentaux de la reconstruction et sur les résultats acquis pendant la période de la tutelle politique et celle de la constitution, et rédigé par le Yuan législatif, qui, à tout moment, le porte à la connaissance du peuple, de façon qu'on puisse l'adopter et l'appliquer en temps voulu.

23° Le jour où plus de la moitié des provinces du pays commencent la période de la reconstruction, c'est-à-dire que chacune des provinces en question est devenue autonome, on convoquera alors l'Assemblée des repré-

sentants du peuple pour décider et promulguer les lois constitutionnelles.

24° Après la promulgation de la constitution, les rôles du gouvernement central appartiennent à l'Assemblée des représentants du peuple. Celle-ci a le droit d'élire et de révoquer les fonctionnaires du gouvernement central et a le droit d'initiative et le droit de référendum pour les lois du gouvernement central.

25° Le jour de la promulgation de la constitution est aussi le jour du parachèvement de la période de la constitution. Selon la constitution, tous les citoyens du pays participent à la grande élection. Le gouvernement national se démettra de ses fonctions trois mois après l'élection et passera les rôles du gouvernement national au gouvernement élu par le peuple. L'œuvre de la reconstruction doit être ainsi accomplie.

Signé: SUN-WEN, c'est-à-dire SUN-YET-SIN.

2. - Testament politique de Sun-Yet-Sin (98).

(Traduit de la langue chinoise)

Pendant quarante ans, j'ai dépensé toutes mes forces à faire la révolution nationaliste dont le but a été la liberté et l'égalité de la Chine. Ces quarante ans m'ont profondément convaincu que pour arriver à ce résultat il faut éveiller les masses, nous allier avec les peuples du monde qui nous traitent sur le pied d'égalité et lutter côte à côte avec eux !

(98) Autre transcription du nom de SUN-MUN.

Comme la révolution n'est pas encore présentement achevée, tous mes camarades doivent s'efforcer de la continuer suivant la doctrine que j'ai exposée dans mes ouvrages : *Les Principes fondamentaux de la reconstruction nationale*, *Les grandes lignes de la réorganisation nationale*, *Le Triple Démisme et la Proclamation de la première assemblée des représentants de tous les pays*. Ils doivent faire aboutir cette révolution. Ils doivent réussir à convoquer « l'Assemblée Nationale » et à faire abolir les traités inégaux dans le plus court délai, suivant ma toute récente recommandation. Telles sont mes dernières volontés.

11 Mars 1925.

(Signature de SUN-YET-SIN.)

Vu: *Le Président de Thèse*,

A. GUILLOIS.

Vu: *Le Doyen de la Faculté de Droit*,

A. GUILLOIS.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Dijon,

SPENLÉ.

BIBLIOGRAPHIE

- EDMOND DREYFUS-BRESSAC. — *Le contrat social de J.-J. Rousseau*, Paris, 1896.
- SUN-YET-SIN. — *Récit de danger à Londres*, Shanghai, 1897. (Ce premier ouvrage a été écrit en langue anglaise par SUN-YET-SIN, à Londres.)
- *Le Triple Démisme*, Shanghai, 1924. (Traduction française par PASCAL M. D'ELIA, S. J.)
- *Œuvres complètes*, 4 volumes, publiés par la librairie de KANG-Y, Shanghai, 1927 (en chinois).
- LINEGARGER. — *Sun-Yet-Sin and the Chinese recorder*, Shanghai, 1923.
- LOWES DICKINSON. — *The development of the parliament during the nineteenth century*, Londres, 1895.
- MONTESQUIEU. — *L'esprit des lois*, Genève, 1758.
- SHU-MUN. — *Annuaire de Sun-Yet-Sin*, Shanghai.
- J. R. et P. DARESTE. — *Les constitutions modernes* (5 volumes), Paris, 1928.
- ESMEIN et NÉZARD. — *Droit constitutionnel français et comparé* (2 vol.), Paris, 1928.
- HAURIU. — *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 1930.
- DUGUIT et MONNIER. — *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, 1924.
- CARRÉ DE MALBERG. — *Théorie générale de l'Etat*, Paris, 1922.
- KIJINOZAKUZO. — *Théorie du suffrage universel*, Tokio, 1928 (en japonais).

- LÉON DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel* (5 vol.), Paris, 1925.
- COLE. — *Social Theory*, Londres, 1919.
- BRYCE. — *Modern Democracies* (2 vol.), New-York, 1921.
- CHARLES BENOIST. — *La crise de l'Etat moderne*, Paris, 1897.
- LASKI. — *Grammar of politics*, New-York, 1925.
- GRAHAM WALLAS. — *Our social heritage*, Londres, 1921.
- S. K. WANG. — *Droit constitutionnel comparé*, Shanghai, 1930 (en chinois).
- R. BRUNET. — *La constitution allemande du 11 août 1919*, Paris, 1921.
- INIOKIAOTINGHU. — *Les principes de la théorie politique*, Tokio, 1928 (en japonais).
- J. S. CHAU. — *L'idée et le régime du Triple Démisme*, Shanghai, 1928 (en chinois).
- MUNRO. — *The initiative referendum and recall*, New-York.
- A. N. HOLCOMBE. — *State government in the United States*, New-York, 1917.
- Y. H. KAU. — *Les principes de la science politique*, Shanghai, 1928 (en chinois).
- BEARD. — *American government and politics*, New-York, 1928.
- HENRI CORDIER. — *Histoire générale de la Chine* (4 vol.), Paris, 1921.
- H. SPEYER. — *La réforme de l'Etat en Belgique*, Bruxelles, 1927.
- WANG-KING-KI. — *La voix de la Chine*, Bruxelles, 1929.
- KONG-CHIN-TSONG. — *La constitution de cinq pouvoirs*, Paris, 1932.
- WU-SAO-YONG. — *Sun-Yet-Sin: sa vie et sa doctrine*, Paris, 1929.
- D. ISSAKOWITCH. — *Le pouvoir central et le système électoral de la Russie soviétique*, Paris, 1927.
- LYDIA BACH. — *Histoire de la Révolution russe*. T. I., La révolution politique, Paris, 1930.

- BARTHÉLEMY. — *Droit constitutionnel*, Paris, 1926.
- K. N. TSU. — *L'étude de la doctrine de Sun-Yet-Sin*, Shanghai, 1928 (en chinois).
- TCHEN-SHI. — *Histoire de la Révolution chinoise*, Shanghai, 1928 (en chinois).
- A LAWRENCE LOWELL. — *L'opinion publique et le gouvernement populaire* (trad. française), Paris, 1924.
- FRANCESCO LUIGI FERRARI — *Le régime fasciste italien*, Paris, 1928.
- Règles actuelles du gouvernement national chinois*. — 2 vol., publiés par la Librairie Commerciale, Shanghai, 1929 (en chinois).
- Revue d'Extrême-Orient*, avril 1933. (Questions constitutionnelles techniques), Shanghai (en chinois).
- G. K. LO. — *Les origines fondamentales de la démocratie*, Shanghai, 1932 (en chinois).
- S. K. CHANG. — *Histoire de Ko-Ning-Tang, de 1897 à 1928*, Shanghai, 1932 (en chinois).
- STEFEN YANEF. — *La constitution de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques*, Paris, 1926.
-

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	5
INTRODUCTION. — Sommaire de la vie de SUN-YET-SIN....	9
CHAPITRE I. — <i>Historique de la Souveraineté nationale..</i>	17
1. Définition	17
2. Les arguments favorables à la théorie de la souveraineté nationale	18
3. L'évolution de la souveraineté nationale	19
4. L'influence de l'opinion de MONTESQUIEU	20
5. L'influence de l'opinion de J.-J. ROUSSEAU	20
6. L'influence de la proclamation de l'indépendance américaine	21
7. La révolution française de 1789	22
CHAPITRE II. — <i>Critiques sur les manières d'exercer la souveraineté nationale dans différents pays</i>	23
1. L'exercice de la souveraineté nationale dans différents pays reste partiel	23
2. L'exercice de la souveraineté nationale dans différents pays reste incomplet	24
CHAPITRE III. — <i>La théorie de la souveraineté nationale de Sun-Yet-Sin. (La théorie des quatre droits s'exerçant d'une façon universelle et complète.)</i>	27

1. Définition	27
2. L'exercice complet de la souveraineté nationale au moyen des quatre droits	29
3. L'exercice universel des quatre droits	29
CHAPITRE IV. — <i>Le droit de suffrage</i>	31
1. Définition	31
2. Théorie du suffrage universel	33
3. Théorie du suffrage limité	33
4. Le système du suffrage d'après la doctrine de SUN-YET-SIN	35
5. Critique	54
CHAPITRE V. — <i>Le droit de révocation</i>	59
1. Définition	59
2. Les arguments favorables à la théorie du droit de révocation	60
3. Les arguments opposés à la théorie du droit de révocation	63
4. Le système du droit de révocation en Suisse	65
5. Le système du droit de révocation en Amérique	67
6. Le système du droit de révocation en Allemagne	69
7. Le système du droit de révocation d'après la théorie de SUN-YET-SIN	69
8. Critique	77
CHAPITRE VI. — <i>Le droit d'initiative</i>	83
1. Définition	83
2. Les arguments favorables à la théorie du droit d'initiative	84
3. Les arguments opposés à la théorie du droit d'initiative	86

4. Le système du droit d'initiative en Suisse	87
5. Le système du droit d'initiative en Amérique	89
6. Le système du droit d'initiative en Allemagne	91
7. Le système du droit d'initiative d'après la doctrine politique de SUN-YET-SIN.....	92
8. Critique	98
CHAPITRE VII. — <i>Le droit de référendum</i>	105
1. Définition	105
2. Les arguments favorables à la théorie du droit de référendum	108
3. Les arguments opposés à la théorie du droit de réfé- rendum	110
4. Le système du droit de référendum en Suisse	111
5. Le système du droit de référendum en Amérique..	113
6. Le système du droit de référendum en Allemagne ..	115
7. Le système du droit de référendum d'après la doc- trine de SUN-YET-SIN	119
8. Critique	126
CONCLUSION	133
APPENDICE	139
1. Les principes fondamentaux de la reconstruction nationale	139
2. Testament politique de SUN-YET-SIN.....	144
BIBLIOGRAPHIE	147

DIJON

Imp. du Palais — M. PORNON
6, Rue Bouhier, 6
